Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018



OCDE

Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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 (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/9789264305458-fr

ISBN 978-92-64-30544-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-30545-8 (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 © Parko Polo.

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

© OCDE 2018

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

La première édition de cette publication a été publiée il y a trois ans, sous le titre de *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation*. Depuis, l'économie mondiale a poursuivi son rétablissement ; toutefois, un certain malaise persiste. Ses causes et ses facteurs sont diffus et pas nécessairement d'ordre économique, mais ils sont tout à fait tangibles. Ils sont liés, dans une certaine mesure, au rythme effréné des innovations technologiques qui ne cessent de transformer toutes les facettes de notre existence. Ils sont également liés à l'imbrication de nos économies, qui sont inextricablement liées par des flux continus de marchandises, mais aussi d'individus, de services, de capitaux et de données.

Cette situation entraîne de nombreuses conséquences, notamment au niveau de l'élaboration et de l'utilisation des outils traditionnels de l'action publique et de la réglementation. L'évolution des modèles économiques, l'accélération des cycles d'innovation, la délocalisation de certaines activités et les attentes accrues des citoyens et des consommateurs alourdissent les exigences qui pèsent sur les responsables publics et les institutions. Ceux-ci doivent se montrer plus rapides mais attentifs, protecteurs sans être restrictifs, transparents et comptables de leurs actes, efficients dans leur utilisation des ressources, des données et du temps des administrés et, pour finir, en phase avec l'action menée par leurs pairs dans les autres pays.

Cette deuxième édition intervient dans une période complexe. Elle révèle le dynamisme dont les pays ont fait preuve pour améliorer et adapter la qualité de leurs systèmes réglementaires. Elle rappelle aussi utilement les mesures que les autorités pourraient prendre pour gagner en transparence et en agilité, et pour fonder davantage leur action sur des données probantes afin de mieux répondre aux besoins des différentes catégories d'administrés. Ainsi, les pouvoirs publics pourraient associer plus étroitement diverses parties prenantes, et évaluer la réglementation de façon plus systématique afin d'améliorer la qualité des textes législatifs et réglementaires qui régissent le quotidien des entreprises et des particuliers. Cela impliquerait toutefois que les régulateurs s'adaptent à l'époque actuelle ; cela impliquerait également, entre autres, qu'ils coopèrent de façon plus systématique avec leurs pairs, à l'échelle nationale mais aussi internationale, pour atteindre leurs objectifs stratégiques, et qu'ils mettent à l'essai de nouveaux outils d'association des parties prenantes, fondés sur une compréhension plus fine des comportements.

Comme nous l'avions souligné dans l'édition précédente de ces *Perspectives*, les textes législatifs et réglementaires sont, aux côtés de la fiscalité et de la dépense publique, des outils essentiels pour atteindre les objectifs de l'action publique. La tâche des ministères, des régulateurs et des organismes de tutelle chargés de définir les règles du jeu est en train de devenir plus ardue que jamais. Cette série de *Perspectives* axées sur la politique de la réglementation est là pour les aider à trouver les meilleures solutions.



Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

Ces *Perspectives* 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 responsabilité générale de Marcos Bonturi, Directeur de la gouvernance publique.

Ses principaux auteurs sont Christiane Arndt-Bascle (chapitre 2), Paul Davidson (chapitre 2), Mercy de Menno (chapitre 5), James Drummond (chapitre 6), Céline Kauffmann (chapitres 1, 3 et 5), Anna Pietikainen (chapitre 4), Rebecca Schultz (chapitre 3) et Daniel Trnka (chapitre 4). Ces *Perspectives* s'appuient, dans une grande mesure, sur les données recueillies grâce à l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire, laquelle a été conçue, mise en œuvre, vérifiée et préparée à des fins de publication (y compris les profils par pays et le guide méthodologique) par l'équipe chargée de la mesure des performances en matière réglementaire, composée de Christiane Arndt-Bascle, Benjamin Gerloff, Tobias Querbach, Rebecca Schultz, Eric Thomson et Yola Thuerer. Nick Malyshev, Winona Rei Bolislis, Lorenzo Casullo, Filippo Cavassini, Manuel Flores, Shelly Hsieh, Marianna Karttunen, Guillermo Morales, Faisal Naru, Eun Kyung Park et Camila Saffirio ont contribué de façon importante aux chapitres, aux profils par pays et à la collecte de données.

Les membres du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE et du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) ont activement commenté les versions successives de ces *Perspectives*. 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. Les questions supplémentaires relatives à la coopération réglementaire internationale ont été élaborées avec le Groupe de pilotage sur la coopération réglementaire internationale.

Nous remercions tout particulièrement les membres de RegWatchEurope, qui nous ont fourni des études de cas, ainsi qu'Andrea Renda et Rosa J. Castro, dont le document de synthèse sur le contrôle de la réglementation a éclairé la rédaction du chapitre 3 de ces *Perspectives*.

Ces *Perspectives* ont été préparées en vue de leur publication par Jennifer Stein. Andrea Uhrhammer et Kate Lancaster ont apporté une assistance rédactionnelle. Alessandro Lupi a fourni des conseils en matière statistique.

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, au sein de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE. 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 données probantes afin de renforcer la gouvernance publique, de relever un large éventail de grands défis d'ordre économique, social et environnemental et d'honorer les engagements pris auprès des citoyens.

Table des matières

Acronymes et abréviations **13**

Guide de lecture **15**

Synthèse **19**

Chapitre 1. Vue d'ensemble : pourquoi la qualité de l'activité normative est-elle si importante ? **23**

Les textes législatifs et réglementaires constituent des outils d'action essentiels au service du bien-être et de la performance économique 24
Les textes législatifs et réglementaires peuvent être perçus comme pesants et inadaptés 25
Malgré les attentes, la réglementation reste un outil d'action trop peu étudié 29
Au vu de l'enjeu, il est essentiel de veiller à la qualité des textes législatifs et réglementaires 30
La politique de la réglementation est plus importante que jamais, sous l'effet des bouleversements et des ruptures qui touchent nos sociétés et nos économies 33
L'interconnexion accrue des économies pèse sur les capacités en matière de réglementation 35
La défiance à l'égard des institutions traditionnelles s'intensifie 36
La gouvernance réglementaire doit être au cœur de l'action publique… mais est-ce le cas ? 38
Notes 41
Références 41

Chapitre 2. Pratiques du mieux légiférer : récents développements **45**

Principaux constats 46
Introduction 47
Contenu des politiques de la réglementation 47
Tendances générales de l'adoption d'outils de gestion de la réglementation 50
Association des parties prenantes 54
Analyse d'impact de la réglementation (AIR) 65
Évaluation *ex post* 74
References 81

Chapitre 3. Le paysage institutionnel de la politique et du contrôle réglementaires **83**

Principaux constats 84
Introduction 85
Qu'est-ce que le contrôle réglementaire et pourquoi est-il important ? 87
Cadre institutionnel de la politique réglementaire et organisation des fonctions de contrôle réglementaire 90
Comment les organes de contrôle sont-ils organisés pour remplir leur mandat ? 100
Efficacité et effets du contrôle réglementaire 109
Notes 111
Références 111

Chapitre 4. Améliorer la gouvernance des régulateurs et la mise en œuvre de la réglementation 113

Principaux constats 114
Introduction 115
Exécution des réglementations : un élément crucial de la politique réglementaire 117
Les régulateurs et les organismes d'inspection, idéalement placés pour clore le cycle de la politique réglementaire 118
Importance de l'existence de structures de gouvernance solides 121
Une flexibilité nécessaire dans un environnement en pleine évolution 123
Coordination entre institutions chargées de fournir des services réglementaires 124
Relations avec le Parlement et confiance 125
Créer une culture de l'indépendance 125
Des cadres de ressources autonomes 128
Des moyens de gestion et d'analyse des données suffisants 129
Changer de méthode pour faire appliquer la réglementation et promouvoir son respect 130
Notes 133
Références 133

Chapter 5. Favoriser l'adoption de règles de meilleure qualité grâce à la coopération réglementaire internationale 135

Principaux constats 136
Introduction : qu'est-ce que la CRI et que signifie-t-elle pour les organismes de réglementation ? 137
Pratiques de CRI des organismes nationaux de réglementation : constats 139
Activité normative observée des organisations internationales et lien entre les initiatives nationales et internationales de CRI 152
Notes 158
Références 159

Chapitre 6. Améliorer la réglementation et ses impacts grâce aux acquis des sciences comportamentales 161

Principales conclusions 162
Introduction 163
L'utilisation des connaissances sur le comportement dans différents pays 165
Quelles perspectives pour les connaissances sur le comportement ? 173
Note 175
Références 176

Chapitre 7. Profils par pays 179

Allemagne 180
Australie 182
Autriche 184
Belgique 186
Canada 188
Chili 190
Colombie 192
Corée 194
Costa Rica 196
Danemark 198
Espagne 200
Estonie 202

États-Unis 204
Finlande 206
France 208
Grèce 210
Hongrie 212
Irlande 214
Islande 216
Israël 218
Italie 220
Japon 222
Lettonie 224
Lituanie 226
Luxembourg 228
Mexique 230
Norvège 232
Nouvelle-Zélande 234
Pays-Bas 236
Pologne 238
Portugal 240
République slovaque 242
République tchèque 244
Royaume-Uni 246
Slovénie 248
Suède 250
Suisse 252
Turquie 254
Union européenne 256

Annexe A. Enquête 2017 de l'OCDE sur les indicateurs en matière réglementaire et indicateurs composites 259

Glossaire 263

Tableaux

Tableau 3.1. Fonctions principales et tâches du contrôle réglementaire 87
Tableau 3.2. Mécanismes de contrôle de la qualité 107
Tableau 4.1. Participation des acteurs aux différentes étapes du cycle de la politique réglementaire 119
Tableau 4.2. Gouvernance interne et gouvernance externe des régulateurs 122
Tableau 5.1. Exemples de politiques nationales de CRI 140

Tableau A.1.Vue d'ensemble des catégories et sous-catégories des indicateurs composites 261

Graphiques

Graphique 1.1. Évolution de la perception du fardeau lié aux exigences réglementaires 28
Graphique 2.1. Démarche mobilisant l'ensemble des administrations en faveur de la qualité de la réglementation 48
Graphique 2.2. Consultation et obligations d'AIR pour la législation d'origine parlementaire 49
Graphique 2.3. Application de l'association des parties prenantes et de l'AIR aux lois d'origine parlementaire 49
Graphique 2.4. Rapports sur la performance des outils de gestion de la réglementation 50
Graphique 2.5. Indicateurs composites : scores, moyennes OCDE 2018 52
Graphique 2.6. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs, 2018 55
Graphique 2.7. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes réglementaires, 2018 56
Graphique 2.8 Obligation d'association des parties prenantes 57
Graphique 2.9. Consultation des parties prenantes aux différents stades de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires 58
Graphique 2.10. Documents disponibles à l'appui de l'association précoce des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs 59
Graphique 2.11. Documents disponibles à l'appui de l'association ultérieure des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs 60
Graphique 2.12. Association des parties prenantes à l'évaluation *ex post* 61
Graphique 2.13. Période minimale de consultation du public 61
Graphique 2.14. Formes d'association des parties prenantes 62
Graphique 2.15. Utilisation des TIC pour associer les parties prenantes aux différents stades de l'élaboration des textes 63
Graphique 2.16. Listes en ligne pour la planification réglementaire 64
Graphique 2.17. Consultations à venir : information du public 64
Graphique 2.18. Commentaires issus des consultations : réactions et utilisation 65
Graphique 2.19. Indicateurs composites : l'AIR au service de l'élaboration de textes législatifs, 2018 66
Graphique 2.20. Indicateurs composites : l'AIR au service de l'élaboration de textes réglementaires, 2018 67
Graphique 2.21. AIR : obligations formelles 69
Graphique 2.22. L'AIR dans la pratique 69
Graphique 2.23. AIR : exemptions 70
Graphique 2.24. En l'absence d'AIR, un examen postérieur à la mise en œuvre est-il obligatoire ? 71
Graphique 2.25. AIR : tests de seuil 71
Graphique 2.26. Analyse des coûts et avantages pour les textes législatifs 72
Graphique 2.27. Analyse des coûts et avantages pour les textes réglementaires 72
Graphique 2.28. Analyse des effets redistributifs 73
Graphique 2.29. Types d'impacts évalués en AIR 74
Graphique 2.30. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des textes législatifs, 2018 76
Graphique 2.31. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des textes réglementaires, 2018 77
Graphique 2.32. Éléments nécessaires à l'évaluation *ex post* 78
Graphique 2.33. Adoption systématique d'une méthodologie pour les évaluations *ex post* 79
Graphique 2.34. Analyses ponctuelles de la réglementation existante conduite dans les 12 dernières années 80
Graphique 2.35. Utilisation de règles d'articulation entre le stock et le flux réglementaires 80

Graphique 3.1. Motifs justifiant la création d'un organe chargé du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation 90
Graphique 3.2. Champ d'application des fonctions de contrôle réglementaire dans les différents pays 91
Graphique 3.3. Combinaison des fonctions de contrôle assumées par les organes 92
Graphique 3.4. Nombre d'organes chargés de différentes fonctions de contrôle 93
Graphique 3.5. Localisation des organes chargés de fonctions de contrôle 94
Graphique 3.6. Localisation des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation 96
Graphique 3.7. Outils de gestion réglementaire couverts par les organes chargés du contrôle de la qualité 97
Graphique 3.8. Exercice des organes chargés d'autres fonctions de contrôle réglementaire 98
Graphique 3.9. Priorités de la fonction d'orientation et de formation 99
Graphique 3.10. Localisation des organes chargés du contrôle juridique 99
Graphique 3.11. Origine du mandat des organes de contrôle réglementaire 101
Graphique 3.12. Processus de sélection de la structure de direction des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation 102
Graphique 3.13. Autorité chargée de fixer l'enveloppe budgétaire de l'organe de contrôle de la qualité 103
Graphique 3.14. Obligations qu'ont les organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation de rendre compte de leurs activités 103
Graphique 3.15. Éléments des AIR examinés 105
Graphique 3.16. Compétences des organismes chargés du contrôle de la qualité 107
Graphique 3.17. Temporalité du contrôle de la qualité de l'AIR 108
Graphique 3.18. Rapports sur l'efficacité des organes de contrôle réglementaire chargés du contrôle de la qualité 109
Graphique 3.19. Rapports d'évaluation de la politique réglementaire 110
Graphique 3.20. Fréquence des rapports d'évaluation 110
Graphique 4.1. Les cinq axes de l'indépendance 127
Graphique 4.2. Autorité(s) chargée(s) de proposer les candidatures aux fonctions de membre du Conseil d'administration/Directeur du régulateur 127
Graphique 4.3. Autorité(s) chargée(s) de nommer les membres du Conseil d'administration/le Directeur du régulateur 128
Graphique 5.1. Nombre de juridictions disposant d'un socle juridique ou d'une stratégie explicite et publiée concernant la CRI 140
Graphique 5.2. Organisation du contrôle des pratiques ou activités de CRI 142
Graphique 5.3. Autorités chargées de contrôler la prise en compte systématique des instruments internationaux 143
Graphique 5.4. Nombre de juridictions appliquant une règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles (à gauche), et types d'instruments pris en compte (à droite) 144
Graphique 5.5. Nombre de juridictions appliquant une règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles (à gauche), et mesures de soutien (à droite) 145
Graphique 5.6. Nombre de juridictions ayant des approches normalisées de l'incorporation des instruments internationaux à la législation nationale 146
Graphique 5.7. Nombre de juridictions dotées d'une règle imposant la prise en compte des effets sur les pays étrangers, l'ouverture du marché ou les échanges dans le cadre des AIR 148
Graphique 5.8. Méthodes d'évaluation des effets sur les pays étrangers et de ciblage des pays pour l'évaluation des textes réglementaires 148

Graphique 5.9. Nombre de juridictions qui évaluent les coûts dans les évaluations *ex post* des textes législatifs et réglementaires, y compris les coûts commerciaux et autres coûts liés au non-respect des normes internationales 149
Graphique 5.10. Procédures nationales de mise en conformité avec les Accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires 151
Graphique 5.11. Champ et structure de l'enquête 2015 de l'OCDE sur les organisations internationales 154
Graphique 5.12. OI : pratiques d'association des parties prenantes aux activités d'élaboration des normes et autres activités de CRI 155
Graphique 5.13. OI : pratiques d'évaluation concernant les activités d'élaboration des normes et autres activités de CRI 155
Graphique 5.14. Nombre de juridictions appliquant des règles d'AIR lors de l'adoption ou de la transposition d'instruments internationaux dans la législation nationale 156
Graphique 5.15. Nombre de juridictions examinant la mise en œuvre des instruments internationaux auxquels elles adhèrent 157
Graphique 5.16. Nombre de juridictions appliquant une règle qui impose l'association des parties prenantes avant l'adoption/transposition d'instruments internationaux dans la législation nationale 158
Graphique 6.1. Quelles institutions ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les connaissances sur le comportement ? 166
Graphique 6.2. Quels ont été les principaux soutiens institutionnels à l'utilisation des connaissances sur le comportement ? 167
Graphique 6.3. L'utilisation des connaissances sur le comportement est-elle liée à d'autres priorités, changements, réformes ou programmes de l'organisation ? 167
Graphique 6.4. L'utilisation des connaissances sur le comportement a-t-elle suscité une quelconque opposition ou critique ? 169
Graphique 6.5. Utilisation des connaissances sur le comportement aux différentes étapes du cycle de la politique de la réglementation 174

Graphique A.1 Structure de l'enquête 2017 de l'OCDE sur les indicateurs en matière réglementaire 259
Graphique A.2 Structure des indicateurs composites 261

Encadrés

Encadré 1.1. Les défaillances de la réglementation vues par les médias 24
Encadré 1.2. Exemples de résultats obtenus grâce à des stratégies de réduction du fardeau réglementaire 26
Encadré 1.3. Qu'est-ce que la qualité de la réglementation ? 29
Encadré 1.4. Les premiers liens établis entre la qualité de la réglementation et les résultats économiques 31
Encadré 1.5. L'interconnexion économique croissante des pays 35
Encadré 1.6. Les résultats des enquêtes internationales sur la confiance 37
Encadré 2.1. Construction des indicateurs composites 51
Encadré 3.1. Enquête de l'OCDE sur les organes de contrôle réglementaire 86
Encadré 3.2. Liste des fonctions essentielles et non essentielles proposées par Renda et Castro 89
Encadré 3.3. Composition du groupe d'organes non ministériels mentionnés dans l'enquête de l'OCDE 95
Encadré 4.1. Réforme de l'approche suivie par l'Autorité de régulation de l'électricité du Brésil (ANEEL) pour faire appliquer la réglementation 118

Encadré 4.2. Évaluation de la performance : le Groupe de suivi des résultats du gouvernement de l'Écosse 120
Encadré 4.3. Les sept Principes de bonne pratique de l'OCDE pour la gouvernance des régulateurs 122
Encadré 4.4. Mise en place d'un système intégré de régulation du secteur énergétique au Mexique 124
Encadré 4.5. Créer une culture de l'indépendance : lignes directrices pour contrer l'influence indue 126
Encadré 4.6. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation 131
Encadré 5.1. Principes de CRI dans la Recommandation de 2012 139
Encadré 5.2. Le cadre de la CRI au Canada 141
Encadré 5.3. Australie et États-Unis : modalités de la sensibilisation à la prise en compte des normes et autres cadres réglementaires internationaux pertinents 146
Encadré 5.4. L'évaluation d'impact de la réglementation sur le commerce extérieur au Mexique 152
Encadré 5.5. Enquête 2015 de l'OCDE sur les organisations internationales 153
Encadré 6.1. Les connaissances sur le comportement et la politique de la réglementation 164
Encadré 6.2. Les travaux de l'OCDE sur un dispositif de responsabilité applicable aux connaissances sur le comportement 170
Encadré 6.3. Les connaissances sur le comportement au service de la protection des consommateurs : la réglementation du marché des communications en Colombie 171
Encadré 6.4. Améliorer la mise en œuvre de la réglementation grâce aux connaissances sur le comportement 172

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 abréviations

AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ALE	Accord de libre-échange
ANEEL	Agence nationale de l'énergie électrique (Brésil)
ARERA	Autorité de l'énergie, de l'eau et de la gestion des déchets (Italie)
ASEA	Autorité de la sécurité, de l'énergie et de l'environnement (Mexique)
BEIS	Ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (Royaume-Uni)
BETA	Équipe d'économie comportementale (Australie)
BIAC	Comité consultatif économique et industriel
BIG	Groupe des connaissances sur le comportement (Université de Harvard)
BIT	Équipe des connaissances sur le comportement (Royaume-Uni)
BTU	Unité thermique britannique
CNH	Commission nationale des hydrocarbures (Mexique)
COAG	Conseil des autorités australiennes
COFEMER	Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (Mexique)
CPR	Comité de la politique de la réglementation
CRC	Commission de régulation des communications (Colombie)
CRE	Commission de régulation de l'énergie (Mexique)
CRI	Coopération réglementaire internationale
DAGL	Département des affaires juridiques et législatives (Italie)
DCGR	Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation
DCR	Directive du Cabinet sur la réglementation
DGN	Direction générale des normes (Mexique)
DGRCI	Direction générale des règles du commerce international (Mexique)
ECR	Essai contrôlé randomisé
ESRI	Institut de recherche économique et sociale (Irlande)

GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IFAC	Fédération internationale des experts-comptables
iREG	Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires
KDI	Institut coréen de développement
KIPA	Institut coréen d'administration publique
LDAC	Comité consultatif pour l'élaboration des textes législatifs (Nouvelle-Zélande)
NER	Réseau des régulateurs économiques
ODAC	Bureau d'assistance coordonnée au secteur énergétique (Mexique)
OI	Organisation internationale
OIG	Organisation intergouvernementale
OIRA	Bureau de l'information et des affaires réglementaires (États-Unis)
OMB	Bureau de la gestion et du budget (États-Unis)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMG	Groupe de suivi des résultats (Écosse)
OMGWG	Groupe de travail de l'OMG (Écosse)
PAFER	Cadre d'évaluation des performances des régulateurs économiques
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprise
REFIT	Programme pour une réglementation affûtée et performante (Union européenne)
SBRC	Conseil pour une meilleure réglementation (Suède)
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TBT	Obstacles techniques au commerce
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

Guide de lecture

La plupart des données présentées dans ces *Perspectives de l'OCDE*, y compris les indicateurs composites, sont issues des enquêtes menées en 2014 et en 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire. Ce Guide de lecture vise à aider les lecteurs à mieux cerner la portée des données recueillies à travers ces enquêtes, et à comprendre certaines des limites liées à l'utilisation des indicateurs. Il convient de noter que l'on trouvera également dans cette édition des *Perspectives de l'OCDE* les réponses à de nouvelles questions d'enquête portant sur les dispositifs institutionnels mis en place en matière de politique réglementaire et de contrôle de la réglementation. Ces questions permettent de procéder à un exercice de « cartographie » visant à refléter, dans toute leur ampleur et leur diversité, les activités de contrôle de la réglementation menées dans l'ensemble des territoires couverts. Ces questions n'ont pas été prises en compte pour l'élaboration des indicateurs composites, et elles n'ont pas la même portée que les autres questions de l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire. On trouvera plus de précisions à leur sujet au chapitre 3.

Les deux enquêtes sur les indicateurs en matière réglementaire ont permis de dresser un état des lieux au 31 décembre 2014 puis au 31 décembre 2017. Les données pour 2014 portent sur 34 pays de l'OCDE et sur l'Union européenne. Les données pour 2017 portent sur 38 pays de l'OCDE et candidats à l'adhésion (au moment de la collecte des données) et sur l'Union européenne[1]. Ces enquêtes ont pour objet d'examiner les pratiques des pays en matière de politique de la réglementation, à la lumière de la *Recommandation concernant la politique et la gouvernance réglementaires* adoptée par le Conseil de l'OCDE en 2012 (OCDE, 2012[1]).

Les enquêtes abordent de façon détaillée trois principes de la Recommandation de 2012 : l'association des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation *ex post*. Pour chacun de ces principes, elles ont permis de recueillir des renseignements sur les exigences formelles, mais aussi des données probantes sur la mise en œuvre de ces exigences. La méthodologie suivie pour l'enquête 2017 et les indicateurs composites sont présentés en détail à l'Annexe A.

Si l'AIR, l'évaluation *ex post* et l'association des parties prenantes sont des aspects très importants de la politique de la réglementation, ils ne constituent pas les seuls éléments nécessaires à l'instauration d'une meilleure réglementation. L'enquête de 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire comporte de nouvelles questions sur les dispositifs institutionnels mis en place en matière de politique réglementaire et de contrôle de la réglementation, mais aussi, dans la droite ligne du Principe 12 de la Recommandation de 2012, une série de questions relatives à la coopération réglementaire internationale ; ces questions sont évoquées au chapitre 4. À l'avenir, on recueillera peut-être des renseignements sur la mise en œuvre d'autres principes de la Recommandation.

Données recueillies dans le cadre de l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire : champ et utilisation dans les *Perspectives*

L'enquête est axée sur les processus d'élaboration des textes (qu'il s'agisse de textes législatifs ou réglementaires) suivis par le pouvoir exécutif national et applicables à tous les domaines de l'action publique. Toutefois, les questions relatives à l'évaluation *ex post* portent sur l'ensemble des textes nationaux, qu'ils émanent du parlement ou de l'exécutif. D'après les données disponibles, la plupart des textes nationaux semblent couverts par les réponses à l'enquête, avec certaines disparités selon les pays. La plupart des pays de l'échantillon sont dotés d'un système parlementaire. Leurs textes législatifs nationaux émanent donc en grande partie de propositions de l'exécutif. Ce n'est toutefois pas le cas aux États-Unis, où l'exécutif n'a pas de pouvoir d'initiative en matière législative. Dans une moindre mesure, ce n'est pas non plus le cas au Mexique et en Corée, où la part des textes législatifs issus de propositions de l'exécutif est faible par rapport aux autres pays membres de l'OCDE (34 % sur la période 2014-16 au Mexique et 13 % sur la même période en Corée).

Les résultats de l'enquête sont utilisés tout au long de ces *Perspectives*, de plusieurs manières. Tout d'abord, les réponses aux diverses questions sont présentées, afin de montrer l'évolution du nombre de pays ayant adopté les pratiques correspondantes. Ensuite, des données qualitatives et des exemples fournis dans le cadre de l'enquête sont mis à profit pour étoffer l'analyse. Enfin, des indicateurs composites sont proposés concernant l'AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*, afin d'offrir une vue d'ensemble des pratiques des pays.

Chaque indicateur composite comprend quatre catégories assorties d'une pondération égale : 1) la catégorie « adoption systématique », qui porte sur les exigences formelles et sur la fréquence à laquelle elles sont mises en œuvre en pratique ; 2) la catégorie « méthodologie », qui évoque les méthodes utilisées dans chaque domaine, par exemple les types d'impacts analysés ou la fréquence du recours aux différentes formes de consultation ; 3) la catégorie « suivi et contrôle de la qualité », qui porte sur le rôle joué par les organes de contrôle et les évaluations mises à la disposition du public ; et 4) la catégorie « transparence », qui regroupe l'information tirée des questions portant sur les principes de l'administration ouverte (ou « gouvernement ouvert ») – la publication ou la non-publication des décisions officielles, par exemple.

Limites de l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire 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 ceux qui, comme dans le cas présent, sont fondés sur des variables catégorielles.

Les indicateurs composites doivent leur utilité au fait qu'ils permettent d'intégrer de grandes quantités d'information sous un format aisément compréhensible (Freudenberg, 2003[2]). Cela étant, en raison de leur nature même, des indicateurs comparables à l'échelle internationale ne peuvent pas tenir compte des contextes nationaux, ni refléter pleinement les réalités complexes que recouvrent la qualité, l'utilisation et l'impact d'une politique réglementaire. Par rapport à d'autres éditions, la dernière enquête accorde une attention plus grande aux données probantes et aux exemples présentés à l'appui des réponses données par les pays, mais elle ne constitue pas une évaluation approfondie de la qualité des pratiques nationales. Par exemple, les pays ont dû étayer leurs réponses en

fournissant des exemples d'éléments précis évalués dans le cadre des AIR, mais le Secrétariat de l'OCDE n'a ni évalué la qualité de ces évaluations, ni évoqué avec les parties prenantes l'impact réel des AIR sur la qualité des textes.

Des examens approfondis des pays sont donc nécessaires pour compléter les indicateurs. Ces examens offrent une analyse plus fine de la teneur, des forces et des faiblesses des politiques réglementaires nationales, et des recommandations détaillées et adaptées au contexte local. Les pays membres de l'OCDE ont des structures de gouvernance, des cultures administratives et des contextes institutionnels et constitutionnels très divers ; il est important d'en tenir compte pour évaluer pleinement leurs pratiques et politiques réglementaires. Si ces différences sont prises en compte dans les examens par les pairs des pays de l'OCDE, il est en revanche impossible de refléter l'ensemble de ces facteurs propres à chaque pays dans une comparaison transnationale des pratiques en matière réglementaire.

De même, il faut toujours avoir à l'esprit que les indicateurs ne doivent pas être interprétés comme un outil de mesure de la qualité de la réglementation elle-même. La mise en œuvre des pratiques mesurées par les indicateurs vise, certes, à obtenir une réglementation conforme aux objectifs de l'action publique et produisant un impact positif sur l'économie et la société, mais les indicateurs ne permettent pas, en eux-mêmes, d'évaluer si ces buts sont atteints.

Les résultats des indicateurs composites dépendent toujours des choix méthodologiques effectués, à moins que les réponses fournies par les pays soient homogènes pour toutes les pratiques. Dès lors, il n'est pas conseillé d'en tirer des conclusions sur la performance relative des pays obtenant des scores du même ordre. Les indicateurs composites doivent plutôt être envisagés comme un moyen d'engager la discussion et de susciter l'intérêt du public (OCDE/UE/JRC, 2008[3]). Pour assurer une pleine transparence, la méthodologie qui a été suivie pour construire les indicateurs composites et les données sous-jacentes, ainsi que les résultats de l'analyse de sensibilité aux différents choix méthodologiques, y compris le dispositif de pondération, ont été publiés sur le site internet de l'OCDE.

Note

[1] Le 3 mai 2018, le Conseil de l'OCDE a invité la Lituanie à devenir Membre de l'Organisation. Au moment de la rédaction du présent rapport, le dépôt de l'instrument d'adhésion de la Lituanie à la Convention relative à l'OCDE était attendu ; la Lituanie n'apparaît donc pas sur la liste des Membres de l'OCDE, et n'est pas prise en compte dans le calcul de la moyenne OCDE.

Références

Freudenberg, M. (2003), "Composite Indicators of Country Performance : A Critical Assessment", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2003/16, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/405566708255. [2]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [1]

OCDE/UE/JRC (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en. [3]

Synthèse

Les textes législatifs et réglementaires ont des incidences sur tous les aspects de l'économie et, plus généralement, de l'existence. Ils déterminent les contours de notre sécurité et de notre mode de vie, la facilité à mener une activité économique et la réalisation des objectifs sociétaux et environnementaux. Alors qu'une bonne réglementation favorise la croissance économique et le bien-être, une réglementation inadaptée pénalise l'une comme l'autre. Cependant, une bonne réglementation représente un objectif de plus en plus difficile à atteindre. Le rythme effréné des évolutions technologiques et l'interconnexion inédite des économies placent les pouvoirs publics face à l'incertitude et à la complexité s'agissant de savoir quand et comment adopter ces textes. La validité des cadres réglementaires existants et, de fait, l'aptitude des administrations publiques à s'adapter au changement sont en train d'être remises en cause. La situation exige un secteur public de plus en plus agile, apte à tirer parti des nombreuses possibilités offertes par les évolutions technologiques pour mieux mener à bien ses activités normatives et pour s'adapter aux nouvelles réalités et aux nouveaux risques.

Après une première édition publiée en 2015 sous le titre de *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation,* l'édition 2018 de ces *Perspectives* décrit les efforts déployés par les pays pour améliorer la qualité de leur réglementation en application des principes de la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires (ci-après dénommée « Recommandation de 2012 »). À la lumière des données tirées de la vaste enquête sur les indicateurs en matière réglementaire (iREG) réalisée par l'OCDE en 2017, ces *Perspectives* soulignent l'importance de bons textes législatifs et réglementaires et mettent en relief les bonnes pratiques des pays de l'OCDE en la matière. Elles apportent aussi des éclairages précieux en recensant les domaines dans lesquels ces pays sont susceptibles de progresser.

Les pays de l'OCDE sont attachés à la qualité de la réglementation, comme le montre la situation constatée fin 2017 : tous les pays Membres de l'OCDE ou candidats à l'adhésion s'étaient dotés d'une politique générale en matière de réglementation et avaient chargé une instance spécifique de veiller à la qualité de la réglementation ainsi que de mener un travail de coordination en ce sens à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Ces pays avaient également réalisé des progrès sur le terrain de l'adoption des outils « traditionnels » de gestion de la réglementation, en particulier l'association des parties prenantes et l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). En effet, ils sollicitaient d'avantage l'avis des particuliers et des entreprises sur les projets de textes législatifs et réglementaires, en ménageant des délais de consultation plus longs, et l'AIR était devenue une étape importante du processus normatif dans la plupart d'entre eux.

Il existe néanmoins une marge de progression. Les réponses recueillies à l'issue des processus de consultation pourraient être mieux prises en compte à l'étape de la conception des textes. Il serait nécessaire de progresser sur le plan de l'association

effective des parties prenantes, de la transparence et de la communication pour que les particuliers et les entreprises se sentent inclus dans le processus de l'action publique, acceptent les décisions prises en matière de réglementation et, à terme, fassent confiance aux pouvoirs publics. Dans certains pays, les aspects procéduraux sont devenus excessifs au sein de l'AIR, et l'AIR n'est pas ciblée sur les textes législatifs et réglementaires les plus importants, soit parce qu'il n'existe aucun système de tri, soit parce que des projets de textes dotés d'un impact important n'y sont pas soumis. De plus, les AIR qui sont menées se focalisent souvent sur des impacts économiques définis de façon étroite, tels que la charge réglementaire pesant sur les entreprises, en négligeant d'autres effets importants.

Il est surtout frappant de constater que le « cycle de vie » des textes législatifs et réglementaires reste largement incomplet. Les pays maîtrisent mieux les premières étapes de ce cycle, à savoir la conception des textes, que ses étapes ultérieures, celles de la mise en application et de l'examen des textes existants. De plus, il n'existe toujours pas de démarche systématique visant à évaluer si, en pratique, les textes législatifs et réglementaires permettent d'atteindre leurs objectifs. Alors que certains textes peuvent être obsolètes et, dès lors, imposer des coûts injustifiés aux entreprises et aux régulateurs, voire faire courir des risques aux particuliers, les pays n'ont pas mis en place de démarche systématique visant à recueillir des données probantes, à suivre la mise en œuvre des textes et à évaluer les résultats obtenus. Cette lacune entrave l'aptitude des pays à améliorer la qualité de la réglementation et à démontrer les résultats d'une meilleure conception normative

Il manque des politiques menées à l'échelle de l'administration toute entière pour favoriser l'amélioration des structures et des processus de gouvernance de la réglementation, et pour réduire l'écart entre l'étape de l'élaboration des textes et celle de leur mise en œuvre. Les régulateurs et les organismes d'inspection sont souvent dépourvus des cadres d'action explicites qui leur permettraient d'améliorer leurs performances. Pour pouvoir mener à bien leur mission, ils doivent bénéficier d'une autonomie suffisante, des pouvoirs et des ressources nécessaires et de mécanismes de responsabilité transparents et prévisibles ; ils doivent aussi disposer des capacités requises pour gérer et analyser les données et pour bien cibler leurs activités.

Les pays de l'OCDE reconnaissent de plus en plus le rôle important de la coopération réglementaire internationale (CRI) pour permettre aux textes législatifs et réglementaires de suivre le rythme de la mondialisation. En pratique, si les indicateurs en matière réglementaire (iREG) permettent de constater des prémices de politiques de CRI, rares sont les pays à suivre une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration en la matière, et la gouvernance de la CRI reste très fragmentée. Les ministères et les régulateurs pourraient tenir plus systématiquement compte du contexte international et des normes internationales afin de mieux réaliser leurs objectifs d'action. Ils pourraient aussi ménager davantage de possibilités d'associer significativement les parties prenantes étrangères et d'évaluer les incidences internationales de leur action, dans le cadre de l'évaluation *ex ante* et e*x post*.

Les lacunes de la politique de la réglementation peuvent s'expliquer par des insuffisances au niveau du contrôle et du suivi de la qualité, insuffisances qui demeurent la « pièce manquante du puzzle ». Le contrôle constitue un élément crucial de la gouvernance réglementaire, puisqu'il permet de faire le lien entre les exigences formelles et la mise en œuvre concrète. Il semble que certains pays de l'OCDE se soient dotés de capacités et de fonctions en matière de contrôle de la réglementation. Toutefois, dans de nombreux cas,

la responsabilité du contrôle de la réglementation est partagée entre plusieurs institutions ; la coordination est donc cruciale. Le suivi de la qualité des outils de gestion de la réglementation intervient aux dernières étapes du cycle normatif et porte essentiellement sur la qualité des procédures d'AIR, plutôt que sur la réalisation des objectifs d'action.

À l'heure actuelle, l'idée de s'appuyer sur les connaissances sur le comportement pour concevoir et mener des politiques meilleures suscite beaucoup d'enthousiasme. Parce qu'elles favorisent une culture d'expérimentation et parce qu'elles s'appuient sur une meilleure compréhension des comportements effectifs, les connaissances sur le comportement constituent un outil efficace qui permet d'apprendre, de s'adapter et d'innover. Dans le domaine de la politique de la réglementation, il serait possible de mieux intégrer cet outil à l'AIR et à l'évaluation *ex post*, en s'appuyant sur les connaissances sur le comportement pour favoriser une association de parties prenantes informées et pour inciter les institutions, les régulateurs et les entités encadrées à évoluer dans leur comportement.

Des règles transparentes, fondées sur des données probantes et tenant compte des risques ainsi que des réalités de terrain sont plus que jamais nécessaires, et ces règles doivent être élaborées et suivies par des institutions démocratiques robustes et réactives. L'association des parties prenantes et l'analyse systématique des impacts, en amont et en aval de l'adoption des règles, ont des contributions cruciales à apporter au processus normatif. Les régulateurs, les inspections et la mise en application jouent un rôle déterminant dans l'efficacité des textes. Un contrôle de la réglementation est nécessaire pour guider et favoriser la qualité des textes au sein de toutes les composantes de l'administration. Enfin, il est crucial de s'appuyer sur la coopération réglementaire internationale et sur des solutions innovantes pour tirer parti des connaissances des divers pays et coordonner leur action face aux problématiques complexes qui, de plus en plus, dépassent les frontières administratives.

Chapitre 1. Vue d'ensemble : pourquoi la qualité de l'activité normative est-elle si importante ?

Les textes législatifs et réglementaires constituent des outils d'action essentiels au service du bien-être et de la croissance économique. Ces trente dernières années, les pouvoirs publics se sont progressivement dotés d'une politique de la réglementation permettant, grâce à un certain nombre de procédures et d'outils, de mieux assurer la qualité de leurs textes. Toutefois, parallèlement à cette sensibilisation croissante à l'importance de la qualité des textes, l'activité normative est devenue de plus en plus difficile. L'accélération des évolutions technologiques et l'intensification de la mondialisation représentent des défis majeurs pour les responsables nationaux. Ce chapitre met en relief les grandes tendances à l'œuvre en matière de politique et de gouvernance réglementaires, et évoque certaines des difficultés et des possibilités en présence. Il constitue une introduction aux chapitres suivants de cette publication, qui examineront de plus près les réalités nationales s'agissant de l'application systématique de certains outils de la politique de la réglementation.

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.

Les textes législatifs et réglementaires constituent des outils d'action essentiels au service du bien-être et de la performance économique

Les textes en vigueur influent sur tous les aspects de l'activité économique, mais aussi de la vie de chacun. Notre quotidien illustre cette réalité : consommer en toute confiance les produits qui composent notre petit déjeuner, laisser nos enfants à l'école, emprunter les transports publics ou conduire, nous sentir en sécurité au travail, consulter un médecin ou encore subir des examens médicaux, c'est nous appuyer sur les règles qui assurent notre sécurité et qui accompagnent notre mode de vie sans même y penser, la plupart du temps. Pourtant, ces règles sont d'une importance déterminante.

Les textes législatifs et réglementaires sont produits par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif afin de protéger les consommateurs, les travailleurs et l'environnement, entre autres. En la matière, toutefois, il ne faut en faire ni trop, ni trop peu. Des règles trop circonscrites, maladroitement conçues, redondantes ou incohérentes peuvent constituer un obstacle pour ceux qui souhaitent créer une entreprise, exporter ou même réaliser des actes administratifs aussi essentiels que se marier, renouveler un passeport ou déclarer une naissance. Des cadres réglementaires exagérément complexes, un manque de transparence du processus normatif ou une mise en application inefficiente ou inadaptée peuvent susciter, *a minima*, de l'irritation. Des textes déséquilibrés ou disproportionnés peuvent peser sur les performances des organisations, offrir à l'administration trop de pouvoirs discrétionnaires s'agissant de prendre des décisions ou de faire respecter les règles, voire favoriser la corruption.

Pire encore, des règles inadaptées peuvent ne pas atteindre leurs objectifs, et donc ne pas protéger la population, nourrissant ainsi une perte de confiance à l'égard de certaines institutions ou même des pouvoirs publics dans leur ensemble. En général, nous prenons conscience des règles lorsqu'elles ne fonctionnent pas, que ce soit parce qu'elles sont lacunaires, mal conçues ou mal mises en application. C'est aussi dans ces cas de figure que les médias s'y intéressent le plus (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. Les défaillances de la réglementation vues par les médias

« **Crise financière de 2008 : les régulateurs se sont endormis au volant** – Des défaillances au sein de la sphère financière ont été au cœur du crash. Toutefois, les banquiers ne sont pas les seuls fautifs. Les banques centrales et les autres régulateurs ont aussi leur part de responsabilité, parce qu'ils ont mal géré la crise, parce qu'ils n'ont pas su remédier aux déséquilibres économiques et parce qu'ils n'ont pas assuré de véritable contrôle des institutions financières. »

Source : The Economist, 7 septembre 2013, www.economist.com/news/schoolsbrief/21584534-effects-financial-crisis-are-still-being-felt-five-years-article.

« **Pas à pas : la crise de l'eau à Flint (Michigan)** – Cela fait plus de trois ans que la ville de Flint, dans le Michigan, a changé de source pour son approvisionnement en eau dans l'espoir de réaliser des économies. La crise sanitaire provoquée par cette décision a placé sur la sellette l'équipe de Rick Snyder, le gouverneur du Michigan, et abouti au lancement de poursuites pénales contre plusieurs responsables publics. Les accusations les plus graves visent le principal responsable de la santé publique du Michigan et quatre autres personnes, qui ont été mis en examen mercredi pour homicide involontaire. »

Source : www.usnews.com/news/best-states/michigan/articles/2017-06-14/a-timeline-of-the-water-crisis-in-flint-michigan.

« Le Dieselgate en Europe : pendant des années, les responsables européens ont choisi d'ignorer les vrais chiffres – Quand les autorités américaines ont révélé que Volkswagen recourait à un logiciel qui lui permettait de fausser les tests d'émission, l'indignation a été générale. Les documents obtenus par le Spiegel montrent pourtant que les responsables européens étaient au courant de cette supercherie depuis des années – mais qu'ils n'ont rien fait. »

Source : www.spiegel.de/international/business/volkswagen-how-officials-ignored-years-of-emissions-evidence-a-1108325.html.

« **Le scandale Facebook a marqué un tournant dans l'encadrement de la protection des données personnelles** – Les révélations selon lesquelles les données de pas moins de 87 millions d'utilisateurs de Facebook Inc. et de leurs amis pourraient avoir été exploitées de façon abusive ont marqué un tournant dans le domaine de la protection des données personnelles, et les pouvoirs publics cherchent désormais à sensibiliser aux moyens permettant de protéger ces données. »

Source : Bloomberg, 8 avril 2018, www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-07/facebook-scandal-a-game-changer-in-data-privacy-regulation.

Les textes législatifs et réglementaires peuvent être perçus comme pesants et inadaptés

Aussi importants soient-ils, les textes législatifs et réglementaires ont un prix. Dans le cadre de la poursuite des avantages qu'ils sont censés produire et des objectifs qu'ils sont supposés atteindre, ils contraignent les comportements, et entraînent donc un certain nombre de coûts. Quand une nouvelle disposition réglementaire est édictée, elle implique des coûts de conception et de mise en application pour les autorités, et des coûts de mise en conformité pour les entreprises, les consommateurs, d'autres autorités ou d'autres groupes (OCDE, 2014[1]). Nombreux sont ceux qui (surtout parmi les entreprises) dénoncent de plus en plus le fardeau lié aux textes législatifs et réglementaires, et diverses institutions ont commencé à examiner de près et à calculer les coûts administratifs qu'entraîne le respect de ces textes[1].

Face à cette perception de plus en plus répandue selon laquelle l'inflation législative et réglementaire étouffe l'activité économique, des tentatives visant à maîtriser le coût global de la réglementation ont été lancées dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans les années 90, les Pays-Bas ont lancé le modèle des coûts standards, méthode visant à quantifier en termes monétaires les charges administratives ; ils ont également pris l'engagement de réduire les charges administratives de 25 % en l'espace de cinq ans. La plupart des pays européens, à commencer par le Danemark, le Royaume-Uni et la République tchèque, ont adopté cette approche. D'autres ont suivi des voies légèrement différentes, et se sont dotés d'un plafond applicable aux charges administratives, d'une politique de croissance zéro pour les coûts administratifs/réglementaires ou d'un moratoire sur les coûts réglementaires. Ces cinq dernières années, la pratique consistant à imposer que tout ajout de nouveau texte soit compensé par l'allègement du stock de textes existant (ou toute autre variante de la politique du « *one in, one out* » initialement lancée par le Royaume-Uni en 2011) a commencé à gagner du terrain à l'échelle mondiale, y compris au Canada, en Allemagne, en Corée, aux États-Unis, au Mexique et

en France (OCDE, à paraître[2]). Les autorités ont constaté que ces stratégies ont débouché sur certains succès et certains progrès (Encadré 1.2).

Encadré 1.2. Exemples de résultats obtenus grâce à des stratégies de réduction du fardeau réglementaire

En Belgique, les réformes ont permis d'alléger de 1.25 milliard EUR les coûts administratifs pesant sur les particuliers et les entreprises sur la période 2008-14 (allègements qui ont bénéficié à hauteur d'environ 65 % aux entreprises et à hauteur d'environ 35 % aux particuliers). *Source :* www.simplification.be.

En Allemagne, la réforme de la réglementation a entraîné diverses baisses des coûts de conformité pour les entreprises, les particuliers et l'administration. En 2014, une révision du Code social a permis de faire baisser de 126.8 MEUR les coûts annuels de conformité. Entre 2006 et 2011 (chiffres au 1er janvier 2012), la simplification de la facturation électronique a permis de réduire d'environ 3.3 milliards EUR la charge administrative supportée chaque année par les entreprises. La réforme de la réglementation a également englobé d'autres mesures importantes qui ont permis une économie annuelle de pas moins de 1.45 milliard EUR : réduction des délais de conservation obligatoire des documents prévus par le droit commercial, fiscal et social (600 MEUR) ; administration électronique (350 MEUR) ; harmonisation des exigences applicables en matière de comptabilité générale et de comptabilité de la paie (300 MEUR) ; et système avancé de signature électronique pour les entreprises (100 MEUR).

Source : (Gouvernement fédéral allemand, 2015[3]), « Better Regulation 2014: Official – simple – tangible », https://m.bundesregierung.de/content/en/artikel/buerokratieabbau_en/anlagen_en/2015-07-20-jahresbericht-2014_en.pdf?__blob=publicationfile&v=5 ; (Gouvernement fédéral allemand, 2012[4]), « A foundation for better law: five years of bureaucracy reduction and better regulation », https://m.bundesregierung.de/content/infomaterial/bpa/beauftrbuerokratieabbau/jahresbericht_2011_grundstein_fuer_besseres_recht_englisch.pdf;jsessionid=1fb39c329465b664792b56a4e7177913.s1t1?__blob=publicationfile&v=2.

En février 2014, le **gouvernement grec** a recensé, en collaboration avec l'OCDE, des coûts administratifs d'un montant total de 4.08 milliards EUR dans 13 domaines d'action. Plus des trois quarts des charges ainsi recensées relevaient de trois domaines prioritaires : l'administration de la TVA, le droit des sociétés (et leurs comptes annuels) et les marchés publics. Les autorités ont fait baisser ces charges i) en procédant à un nettoyage du registre de la TVA et en supprimant toute obligation de déclaration en matière de TVA pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires nul (226 MEUR) ; en instaurant un seuil précis de chiffre d'affaires (10 KEUR) pour les microentreprises, afin que les plus petites entreprises puissent décider s'il est intéressant, dans leur cas particulier, de supporter la charge administrative liée à l'administration de la TVA (136 MEUR) ; et en supprimant certaines obligations coûteuses et redondantes en matière de publicité des comptes annuels des entreprises et de notifications liées à certains évènements, les dispositifs applicables étant publiés en ligne (60 MEUR).

Source : (OCDE, 2014[1]), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en.

Au Royaume-Uni, on estime que ce que les autorités ont appelé la « guerre à la paperasserie » a permis aux entreprises d'économiser 10 milliards GBP sur la période 2010-15, grâce à l'abolition de certains textes inutiles. Ainsi :

- Les *pubs* et les salles de fête peuvent désormais organiser des concerts de musique entre 8 heures et 23 heures sans avoir à demander d'autorisation.
- Ne pas signaler la présence d'un écureuil gris sur sa propriété ne constitue plus une infraction.
- Les gardes d'enfant qui nourrissent les enfants dont ils ont la garde n'ont plus besoin de s'inscrire, en parallèle, à un registre de prestataires de services de restauration.
- L'âge légal minimum pour acheter des pétards de Noël a été abaissé de 16 à 12 ans.
- Les compagnies d'autocar ne sont plus tenues de conserver tous les effets personnels des voyageurs, y compris leurs restes de nourriture, pendant un minimum de 48 heures ; elles peuvent déterminer elles-mêmes quels effets sont susceptibles d'être ultérieurement réclamés.
- Les éleveurs n'ont plus besoin de consacrer de longs moments à consigner par écrit les déplacements qu'effectue leur bétail, et un système de suivi en ligne leur fait gagner du temps.

Source : (GOV.UK, 2014[5]), « Hancock: red tape drive saves business a record £10 billion », www.gov.uk/government/news/hancock-red-tape-drive-saves-business-a-record-10-billion.

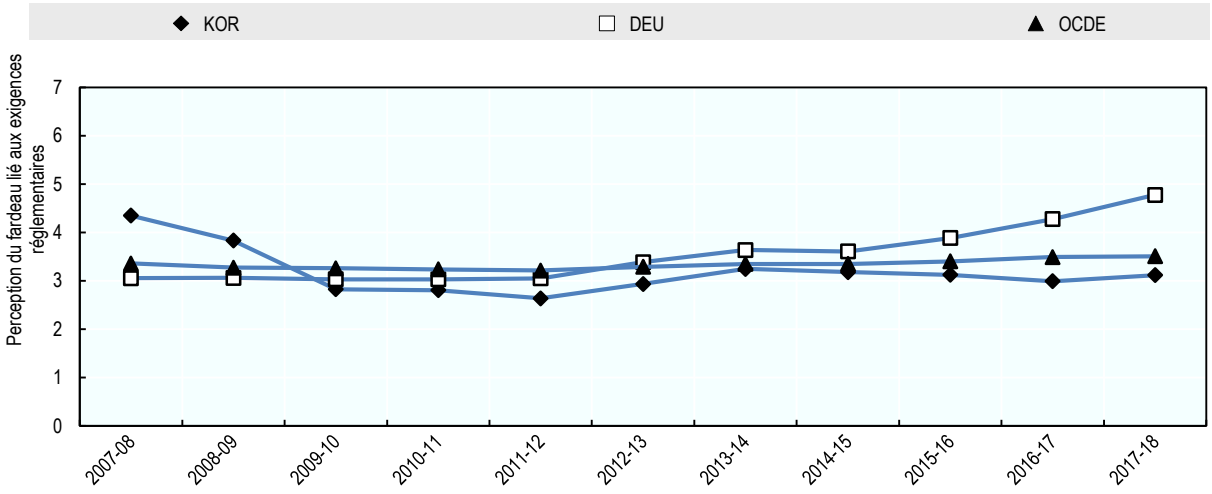
Toutefois, malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics, la perception de la charge réglementaire n'a pas évolué de façon drastique. Par exemple, l'enquête d'opinion menée par le Forum économique mondial auprès de cadres d'entreprise (*Executive Opinion Survey*) montre que la perception de la charge réglementaire stagne depuis dix ans au sein des milieux d'affaires, avec quelques différences selon les pays (Graphique 1.1). C'est en Allemagne que les perceptions se sont le plus améliorées (+1.7 point de pourcentage) et en Corée qu'elles se sont le plus dégradées (-1.2 point de pourcentage). Au Royaume-Uni, malgré la politique de réduction des formalités administratives, la proportion des entreprises qui considèrent que la réglementation est leur plus grande difficulté et qui s'attendent à un alourdissement de la charge réglementaire l'année suivante a augmenté par rapport à 2014 (GOV.UK, 2016[6]).

On dispose de moins de données d'enquête sur l'avis des particuliers quant à la qualité de la réglementation ou à la charge réglementaire. De manière générale, comme les entreprises, les particuliers souhaitent la simplification des procédures et des formalités. Dans le même temps, il est fréquent que la population soumise à un encadrement soit peu consciente des avantages, souvent diffus, de cet encadrement, alors que ses coûts sont supportés de façon plus directe par certains groupes (OCDE, 2012[7]). Dans la plupart des pays, les particuliers ont bénéficié de mesures de simplification. Le passage au numérique, en particulier, a simplifié l'existence des administrés pour des formalités relevant de domaines divers tels que la fiscalité, le mariage, les visas, les passeports ou le vote. Des initiatives telles que les enquêtes axées sur les grands évènements de la vie réalisées en France et en Allemagne (OCDE, 2016[8]) ont permis de repérer les goulets d'étranglement qui entraînaient des coûts pour les particuliers, et d'axer l'action publique sur leur atténuation.

Globalement, il semble que la satisfaction des particuliers à l'égard des services publics soit en train de s'améliorer dans un certain nombre de pays, et que ce soit, en partie, lié à la qualité de la réglementation. En France, la note attribuée par les particuliers à la qualité

des services publics est passée de 5.4/10 en 2010 à 7.2/10 en 2016 (Portail de la modernisation de l'action publique, 2016[9]). En Allemagne, en 2015, les citoyens évaluaient à 1.06 leur degré de satisfaction à l'égard des services publics, sur une échelle allant de -2 (très mécontent) à +2 (très satisfait)[2].

Graphique 1.1. Évolution de la perception du fardeau lié aux exigences réglementaires



Notes : Les résultats correspondent aux réponses à la question « Dans votre pays, dans quelle mesure le respect des exigences administratives est-il pesant pour les entreprises (par exemple : demandes d'autorisations, réglementation, remontée d'information) ? [1 = extrêmement pesant ; 7 = pas pesant du tout] ».
Source : (Browne et al., 2016[10]), « The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community », The Global Competitiveness Report 2016–2017, Forum économique mondial, Genève, http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-c-the-executive-opinion-survey-the-voice-of-the-business-community/.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869450

Toutefois, la perception de la réglementation dépend de nombreux paramètres, parmi lesquels l'âge et le niveau éducatif. En 2017, une étude réalisée aux États-Unis par le Pew Center sur les attitudes à l'égard de la réglementation financière a montré que les personnes plutôt jeunes et éduquées considéraient que la réglementation n'allait pas assez loin, alors que les personnes plus âgées et moins éduquées (celles-là même qui bénéficient le plus de nombreux dispositifs de protection) considéraient qu'il y avait trop de réglementation (Smith, 2017[11]). De façon plus générale, le baromètre Edelman 2016 montre que, de plus en plus, les niveaux de confiance à l'égard des institutions publiques dépendent du revenu ; les personnes à fort revenu expriment un niveau de confiance plus élevé à l'égard des pouvoirs publics, puisqu'il est supérieur, en moyenne, de dix points de pourcentage[3].

De fait, les exigences à l'égard de la réglementation sont multiples et contradictoires, puisqu'on lui demande à la fois d'être plus protectrice, moins coûteuse et moins intrusive, comme l'indiquait le professeur Malcolm Sparrow en 2000 :

> *« Les régulateurs sont soumis à une pression inédite, et doivent faire face à tout un éventail d'exigences souvent contradictoires : ils doivent être moins intrusifs, mais plus efficaces ; être plus bienveillants et doux, mais faire payer ceux qui ne jouent pas le jeu ; mener une action ciblée, mais être cohérents ; aller plus vite,*

mais faire plus attention ; s'attaquer aux questions importantes, mais respecter strictement les limites de leur mandat ; être plus à l'écoute de la population encadrée, mais ne pas se laisser dicter leur conduite par les industriels. » (Sparrow, 2000, p. 17[12])

Malgré les attentes, la réglementation reste un outil d'action trop peu étudié

Alors que tout s'y prêterait – aussi bien les avantages d'une bonne réglementation que les conséquences redoutables d'une mauvaise réglementation – la qualité des textes ne suscite toujours pas l'intérêt qu'elle mériterait au sein des pouvoirs publics (Encadré 1.3). La politique et la gouvernance réglementaires restent perçues comme des questions essentiellement techniques et peu rentables sur le plan politique, et elles continuent de moins intéresser les responsables politiques et les médias que le processus budgétaire ou la politique fiscale.

Encadré 1.3. Qu'est-ce que la qualité de la réglementation ?

Rechercher la qualité de la réglementation, c'est améliorer les performances, le rapport coût-efficacité et la qualité juridique des textes applicables et des formalités administratives. En premier lieu, la question de la qualité de la réglementation a trait aux processus réglementaires, c'est-à-dire à la manière dont les textes sont élaborés et mis en application. Ces processus doivent respecter les principes de consultation, de transparence, de responsabilité et d'utilisation de données probantes. En second lieu, la notion de qualité de la réglementation englobe la question des réalisations : il s'agit de savoir si la réglementation est efficace, efficiente, cohérente et simple. En pratique, il faut que les textes législatifs et réglementaires présentent les caractéristiques suivantes :

1. poursuivre des objectifs stratégiques clairement définis et contribuer à leur réalisation ;
2. être clairs, simples et pratiques pour les usagers ;
3. s'appuyer sur une solide base juridique et empirique ;
4. être cohérents avec les autres textes et politiques ;
5. produire des avantages qui justifient leurs coûts, compte tenu de la façon dont leurs effets se répartissent au sein de la société et compte tenu de leurs conséquences économiques, environnementales et sociales ;
6. être mis en œuvre de manière équitable, transparente et proportionnée ;
7. permettre de réduire au minimum les coûts et les distorsions de marché ;
8. favoriser l'innovation par des incitations de marché et des méthodes axées sur les objectifs ; et
9. être compatibles, autant que possible, avec les principes visant à favoriser la concurrence, les échanges et l'investissement aux niveaux national et international.

Source : (OCDE, 2015[13]), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* 2015, Éditions OCDE, Paris, à partir de (OCDE, 1995[14]), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/128.

La qualité des règles suscite beaucoup moins d'attention que les processus budgétaires, les dépenses officielles ou la politique fiscale. Par exemple, la plupart des pays de l'OCDE ont confié à des professionnels rattachés au parlement un rôle de contrôle du budget, et cette pratique est profondément ancrée dans leur dispositif institutionnel. En revanche, seuls quelques pays se sont dotés, au sein de leur parlement, d'un service technique spécifique chargé de veiller à la qualité de la réglementation. Cet écart a conduit des universitaires comme C. Coglianese et T. Rubin à appeler à plus de « rigueur scientifique » dans la conception des textes législatifs et réglementaires (Coglianese et Rubin, 2018[15]).

Au vu de l'enjeu, il est essentiel de veiller à la qualité des textes législatifs et réglementaires

La politique et la gouvernance réglementaires ont un rôle essentiel à jouer non seulement afin d'améliorer la qualité des textes législatifs et réglementaires, mais aussi afin de mieux sensibiliser à la valeur et à l'importance de ces textes pour la vie quotidienne des entreprises et des particuliers. Des auteurs ont montré que des procédures bien conçues d'élaboration et d'administration des textes législatifs et réglementaires pouvaient déboucher sur des textes et des procédures perçus comme plus équitables (Lind et Arndt, 2016[16]). De même, les attitudes à l'égard des textes législatifs et réglementaires et l'adoption de comportements conformes aux décisions officielles sont souvent autant influencées par l'expérience des citoyens et leurs perceptions face au processus que par l'issue concrète de celui-ci (Mazerolle et al., 2012[17]) ; (Van den Bos, Van der Velden et Lind, 2014[18]). L'articulation entre les résultats, l'équité perçue du processus et l'acceptation des règles et des décisions est plus importante que jamais, à l'heure où la défiance à l'égard des institutions grandit.

Il existe de nombreux exemples de pays ayant signalé une baisse importante de la charge pesant sur les entreprises et les particuliers grâce à des outils de politique réglementaire. Si les entreprises et les particuliers constatent des résultats tangibles, cela vaut la peine d'investir dans une meilleure réglementation. Ainsi :

- Selon les autorités néerlandaises, entre 2012 et 2017, les charges réglementaires pesant sur les entreprises, les particuliers et les professions indépendantes ont baissé de 2.48 milliards EUR (Gouvernement des Pays-Bas, 2017[19]). Les mesures adoptées ont consisté, entre autres, à simplifier les règles de comptabilité et d'information financière applicables aux petites et moyennes entreprises, à adopter un nouvel outil en ligne permettant de créer une déclaration de confidentialité sur mesures pour les entreprises et à développer une application permettant de former les salariés aux procédures d'urgence des entreprises.
- En mars 2016, les autorités fédérales américaines ont publié leurs premiers rapports visant à évaluer les effets de l'action menée en application du décret-loi (e*xecutive order)* 13563 pour rationaliser, réviser et éliminer de nombreuses règles existantes. Elles ont estimé les économies réalisées par les entreprises et les administrations infranationales à 28 milliards USD sur cinq ans (Shelanski, 2016[20]).
- Le programme REFIT de la Commission européenne a conduit au lancement d'un certain nombre d'initiatives visant à réduire les coûts. On peut citer, par exemple, des objectifs plus ambitieux en matière de recyclage et de prévention de la production de déchets, qui devraient permettre d'économiser 1.3 milliard EUR par

an ; un guichet unique permettant aux entreprises de déclarer la TVA dans l'État membre dans lequel elles sont établies, ce qui devrait permettre de réduire de 2.3 milliards EUR par an leurs coûts de conformité ; un portail numérique unique qui devrait permettre aux entreprises d'économiser plus de 11 milliards EUR par an ; et une révision de la législation relative aux médicaments vétérinaires qui devrait permettre de réduire les coûts d'environ 145 MEUR (Commission européenne, 2017[21]).

Une bonne politique de la réglementation est une composante essentielle de tout environnement propice à l'investissement et, par conséquent, favorable à la croissance économique et à l'innovation. Ainsi, la qualité du cadre réglementaire est l'un des principaux critères pris en compte par des agences de notation comme Moody's afin de réaliser des évaluations et de produire des profils de crédit pour les entreprises de réseaux soumises à réglementation (Moody's Investors Service, 2013[22]). Pour certains pays, la méthodologie de notation prévoit que la qualité et la stabilité de la réglementation représentent plus d'un tiers de la note. Un cadre réglementaire bien conçu et stable se traduit automatiquement par une meilleure cote de crédit, des coûts de financement moindres et, potentiellement, des investissements plus élevés.

Les liens que les travaux de recherche ont mis en évidence entre la gouvernance de la réglementation et les résultats économiques mériteraient néanmoins d'être actualisés et examinés plus avant (Encadré 1.4). De nouveaux travaux seraient nécessaires pour analyser de plus près les différentes pratiques liées à la qualité de la réglementation, leur diffusion au sein de divers secteurs et pays ainsi que leurs incidences sur les performances sectorielles, sur les résultats économiques et sur le bien-être.

Encadré 1.4. Les premiers liens établis entre la qualité de la réglementation et les résultats économiques

- En 2014, l'OCDE présente un Cadre d'évaluation de la politique réglementaire dans lequel elle propose des concepts et des indicateurs de performance concrets pour les intrants, les résultats et les réalisations de la politique réglementaire (OCDE, 2014[23]). Tout en reconnaissant que les professionnels de l'évaluation des performances ne sont pas encore en mesure d'apporter la preuve d'un lien de causalité entre la politique de la réglementation et les retombées de l'action publique, l'Organisation considère que l'application de ce Cadre d'évaluation peut constituer un progrès. En effet, elle permettra de commencer à mesurer l'application concrète de la politique de la réglementation et, par conséquent, contribuera à la réalisation des objectifs de la réglementation.
- En 2012, D. Parker et C. Kirkpatrick se penchent sur les données quantitatives relatives à l'impact économique de la politique de la réglementation. Cet examen semble confirmer que les textes mal conçus peuvent entraver l'activité économique et, à terme, peser sur la croissance économique, et que la gouvernance réglementaire et le cadre institutionnel d'un pays peuvent avoir un effet protecteur. Les auteurs signalent que des problèmes méthodologiques considérables se posent, et que les données sont insuffisantes pour obtenir des éléments quantitatifs solides sur les incidences économiques de la politique de la réglementation ; ils font aussi observer que les études existantes semblent

axées sur les coûts de la réglementation, et que l'on a rarement cherché à quantifier ses avantages (Parker et Kirkpatrick, 2012[24]).

- En 2011, R. Bouis, R. Duval et F. Murtin font observer que les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat, les barrières explicites aux échanges et – tout particulièrement – la protection des droits découlant de brevets semblent influer de façon nette sur les écarts entre pays constatés sur le long terme dans le domaine technologique. Ils font également observer que d'autres politiques et institutions, comme la libéralisation du commerce, accélèrent la convergence de la technologie (Bouis, Duval et Murtin, 2011[25]).
- En 2010, S. Jacobzone et al. montrent que les améliorations qualitatives des systèmes de gestion de la réglementation procurent des avantages économiques importants en termes de hausse du PIB et de hausse de la productivité de la main-d'œuvre du secteur privé (Jacobzone et al., 2010[26]).
- En 2006, S. Djankov, C. McLiesh et R. M. Ramalho s'appuient sur des indicateurs relatifs à la réglementation applicable aux entreprises dans 135 pays pour montrer que le quartile de pays les plus performants pour ce qui concerne cette réglementation enregistre une croissance annuelle supérieure de 2.3 % à celle du quartile dont les résultats sont les moins performants (Djankov, McLiesh et Ramalho, 2006[27]).
- En 2005, D. Kaufmann et al. mettent l'accent sur la gouvernance en général, et calculent un indice pour environ 200 pays, sur cinq périodes (entre 1996 et 2004). Leur étude attire l'attention sur la forte corrélation observée entre le revenu et la gouvernance, et conteste les initiatives visant à minorer l'importance accordée à la gouvernance pour les pays à faible revenu (Kaufmann et al., 2005[28]).
- En 1999, R. E. Hall et C. I. Jones concluent que des différences au niveau des institutions et des politiques officielles expliquent les situations contrastées de 127 pays en termes d'accumulation de capital, de productivité et de production par travailleur (Hall et Jones, 1999[29]).

Sources : (OCDE, 2014[23]), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en ; www.oecd.org/gov/regulatory-policy/publications-mrp.htm ; (Bouis, Duval et Murtin, 2011[25]) « The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 843, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/5kghwnhxwkhj-en ; (Jacobzone et al., 2010[26]), « Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 17, http://dx.doi.org/10.1787/5kmfq1pch36h-en ; (Djankov, McLiesh et Ramalho, 2006[27]), « Regulation and Growth », *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.893321 ; (Kaufmann et al., 2005[28]), « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/ ; (Hall et Jones, 1999[29]), « Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114/1, pp. 83-116 ; (OCDE, 2011[30]), *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.

La politique de la réglementation est plus importante que jamais, sous l'effet des bouleversements et des ruptures qui touchent nos sociétés et nos économies

En temps « normal », la réglementation représente déjà une tâche ardue ; à l'heure actuelle, sous l'effet du rythme toujours plus pressant des évolutions technologiques en cours, les pouvoirs publics font face à toujours plus de complexité et d'incertitude dans de nombreux domaines. Des technologies de « rupture » sont venues s'appuyer sur les progrès réalisés dans le domaine informatique – sur le plan de la puissance, de la connectivité, de la mobilité et des capacités de stockage – pour bouleverser les marchés traditionnels. Ces technologies peuvent être porteuses de progrès économiques, car elles peuvent favoriser les gains de productivité et l'amélioration des conditions de vie, souvent en répondant à certaines aspirations jusque-là insatisfaites des consommateurs. Toutefois, ces technologies de rupture et les plateformes qui les exploitent peuvent aussi présenter des risques parfois importants, et soulever un large éventail de difficultés sur le plan de la réglementation. Il faut, en effet, gérer les répercussions sociales de l'économie numérique, ainsi que ses conséquences sur l'emploi, entre autres, mais aussi accompagner les progrès et les incidences de l'intelligence artificielle et de la robotique dans des secteurs très divers, ou encore trouver des réponses aux questions éthiques soulevées par les technologies basées sur les cellules souches et les autres technologies génétiques.

En raison de l'ampleur des gains et pertes potentiels entraînés par ces ruptures, les pouvoirs publics doivent trouver le bon équilibre, et favoriser l'adoption de technologies innovantes tout en gérant ou en atténuant les risques qu'elles entraînent. D'un côté, les pouvoirs publics doivent faire preuve de vigilance, et adopter des textes permettant d'éviter ou d'atténuer les répercussions négatives des technologies de rupture sur l'économie et la société. D'un autre côté, il ne faut pas que le cadre réglementaire limite l'innovation de façon indue. L'arbitrage est d'autant plus délicat que les technologies de rupture brouillent de plus en plus les frontières entre consommateurs et producteurs et entre domaines, ce qui complique encore toute intervention ciblée. Autre difficulté pour de nombreux régulateurs : ils n'ont pas nécessairement le mandat requis pour aborder la question, ou bien une intervention politique peut être nécessaire pour réorienter fondamentalement l'action menée.

Les pouvoirs publics ont opté pour des approches diverses afin d'élaborer, en réaction à ces nouvelle réalités, des textes favorisant l'innovation tout en atténuant les risques de façon impartiale et proportionnée. Certains ont opté pour un interventionnisme appuyé, en interdisant explicitement le développement ou l'adoption de nouvelles technologies ; d'autres ont opté pour des interventions plus douces, en choisissant par exemple d'accorder des exemptions à durée déterminée pour les nouveaux entrants innovants tout en préservant les objectifs globaux de la réglementation, tels que la protection du consommateur (technique du « bac à sable » réglementaire, par exemple). Dans de nombreux secteurs et sur de nombreux marchés, face à la rapidité des progrès technologiques, les autorités ont opté pour l'attentisme, attendant de voir si les risques potentiels se concrétisaient. Dans quelques rares cas, les autorités ont saisi l'occasion offerte par les technologies de rupture pour réformer des marchés où la réglementation existante était lourde ou inadaptée et n'avait pas, jusque-là, pu être réformée.

Les nouvelles technologies ont aussi montré qu'elles pouvaient offrir aux consommateurs plus d'information que les sources plus traditionnelles. Cela peut, à terme, réduire l'asymétrie d'information et rendre la réglementation moins nécessaire à la protection des consommateurs. Cela implique aussi, toutefois, que des cadres soient en place pour assurer l'intégrité de l'information, le respect des normes de qualité et de sécurité et la

protection de la vie privée, ainsi que pour faire face aux éventuelles conséquences négatives pour la société. De même, les évolutions en cours au niveau de la nature même de l'emploi obligent à réfléchir à l'encadrement réglementaire des lieux de travail, aux types de dispositifs de soutien existants et à la marche à suivre pour former les travailleurs de façon à leur permettre de tirer parti des nouvelles possibilités qui s'offrent. Quand ils envisagent de restreindre l'utilisation de nouvelles technologies, les pouvoirs publics doivent se demander si ces restrictions sont essentielles à la sécurité publique et à l'intérêt général et si elles reflètent des risques réels ou de simples craintes, et ils doivent réfléchir aux meilleurs moyens de parvenir au résultat souhaité.

Quoi qu'il en soit, ces ruptures justifient en elles-mêmes un recours plus systématique aux principes et aux outils de la politique et de la gouvernance réglementaires. De fait, les outils de gestion de la réglementation tels que l'analyse d'impact, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* permettent de penser et de rassembler tout un éventail de points de vue au sujet des incidences de la réglementation sur l'innovation, tout en préservant l'intérêt général. La plupart des pays évaluent l'impact des nouveaux textes sur l'innovation dans le cadre du processus d'analyse d'impact de la réglementation, ce qui constitue une nouveauté par rapport à l'édition précédente de cette publication (OCDE, 2015[13]). Le recours, tout au long du cycle réglementaire, à des approches telles que les connaissances sur le comportement a également permis d'obtenir des données probantes et de les utiliser pour guider la prise de décision et pour veiller à ce que les aspects liés à la mise en œuvre des textes soient pris en compte dès les premières étapes de leur élaboration.

L'un des grands avantages des technologies numériques est que les administrations publiques elles-mêmes peuvent en tirer parti pour assurer plus efficacement leur mission dans le domaine réglementaire. L'innovation technologique, tout particulièrement dans le domaine informatique, peut favoriser des textes législatifs et réglementaires fondés sur des données probantes, inclusifs et efficaces. L'intelligence artificielle, le recours aux algorithmes, l'ouverture croissante des données et les médias sociaux offrent quelques exemples du rôle que les nouvelles technologies peuvent jouer s'agissant d'aider les autorités à recueillir des données récentes, à les analyser, à dialoguer avec différents groupes sociaux et à mener une action plus cohérente. De plus, les données dites « massives » pourraient, à l'avenir, permettre d'élaborer et de mettre en application des textes en fonction d'une analyse des risques.

Les pouvoirs publics recourent déjà aux données pour renforcer leurs capacités de suivi et mieux réagir face aux problèmes affectant les marchés, surtout pour des domaines dans lesquels l'observation des effets de l'action publique était auparavant imparfaite ou trop coûteuse. Les technologies numériques peuvent aussi remplacer ou compléter les méthodes traditionnelles de mise en application des textes, et favoriser l'évaluation de l'action publique. Toutefois, les pouvoirs publics n'ont souvent pas les capacités requises pour tirer parti de ces technologies afin de suivre les retombées économiques, environnementales et sociales de leur action. Il s'ensuit un pilotage « à vue », au moins en partie. Si les différentes administrations mutualisaient leurs données et coopéraient, cela renforcerait leur aptitude à résoudre des problèmes complexes, mais le problème des silos continue de se poser. Tous ces outils méritent donc d'être étudiés de plus près. Tout en présentant des avantages évidents, ils soulèvent des problématiques inédites sur le plan du respect de la vie privée, de la légitimité et de l'impartialité.

L'interconnexion accrue des économies pèse sur les capacités en matière de réglementation

En raison, pour partie, des nombreuses évolutions techniques intervenues ces 30 dernières années, l'interconnexion des pays et l'intégration de l'économie mondiale ont considérablement progressé sur de nombreux plans (échanges, migrations, transports, communications) (Encadré 1.5). Les marchandises, les services, les personnes et les flux financiers passent très vite d'un pays à l'autre, ce qui met à l'épreuve l'efficacité des cadres réglementaires nationaux et leurs capacités. Cette situation pèse à la fois sur la qualité des nouveaux textes et sur leur mise en application effective.

Encadré 1.5. L'interconnexion économique croissante des pays

- Entre 1990 et 2015, l'intensité des échanges mondiaux, mesurée par la part du volume total d'exportations et d'importations de biens et de services dans le PIB mondial, a doublé (OCDE, 2017[31]). De nos jours, les produits franchissent de nombreuses frontières avant d'être achetés par le consommateur final (OCDE, 2013[32]).
- En 2015, 124 millions d'habitants de la zone OCDE étaient de naissance étrangère (soit 13 % du total), contre 9.5 % en 2000 (OCDE, 2017[33]). S'agissant des élèves âgés de 15 ans, un sur quatre était né à l'étranger ou avait au moins un parent né à l'étranger (OCDE, 2018[34]).
- En 2016, environ 83 % de la population adulte des pays de l'OCDE disposait d'un accès internet. La même année, 95 % des entreprises de la zone OCDE disposaient d'une connexion internet à haut débit, et plus de la moitié des habitants de la zone achetaient des produits en ligne (OCDE, 2017[35]). Les données relatives aux recherches sur Google et aux visionnages de vidéo sur YouTube révélaient une progression presque universelle des consultations de contenus produits dans un pays étranger.
- Les données relatives aux flux financiers transitant par le système de paiement PayPal montrent que l'internet est en train de permettre d'importants transferts financiers transfrontaliers au quotidien, non seulement entre pays développés, mais également avec les pays émergents (OCDE, 2016[36]).
- En 2011, le tiers des exportations américaines consistaient en des services pouvant être fournis sous forme numérique et, de manière générale, les exportations des États-Unis et de l'Union européenne intégraient une part importante de services pouvant être fournis sous forme numérique, en tant que produits intermédiaires (OCDE, 2016[36]).
- À l'échelle mondiale, le nombre d'aéroports proposant au moins un vol direct vers l'un des 100 plus grands aéroports internationaux a progressé de près de 20 %, passant de 1 795 en 2005 à 2 085 en 2015. Au cours des quinze prochaines années, le transport aérien de passagers devrait connaître une progression annuelle comprise entre 3 et 6 % (FIT, 2017[37]).

Source : (OCDE, 2017[31]), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2017 Numéro 1,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-fr ; (OCDE, 2013[32]), *Économies interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201842-fr ; (OCDE, 2017[33]), *Perspectives des migrations internationales 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-fr ; (OCDE, 2018[34]), *La résilience des élèves issus de l'immigration : Les facteurs qui déterminent le bien-être (version abrégée)*, Examens de l'OCDE sur la formation des migrants, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264292093-en ; (OCDE, 2017[35]), *Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264282483-fr ; (OCDE, 2016[36]), « Economic and Social Benefits of Internet Openness », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 257, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwqf2r97g5-en ; (FIT, 2017[37]), *ITF Transport Outlook 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789282108000-en.

Les autorités nationales perdent de plus en plus la main sur les activités qui interviennent sur leur territoire, ou qui ont une influence sur ce dernier. Ainsi, l'essor du numérique et, en particulier, sa tendance à effacer les frontières représente un défi sur le plan fiscal. Des stratégies d'évasion fiscale permettent à certains de tirer parti des lacunes de la réglementation fiscale et de ses différences selon les pays, et de transférer artificiellement leurs bénéfices vers des territoires où ils seront peu ou pas imposés[4]. Du fait de la sophistication de ses marchés, l'économie mondiale offre aussi aux réseaux criminels des possibilités plus nombreuses de déployer leurs activités illicites, qu'il s'agisse de trafics portant sur les êtres humains, les animaux sauvages, les stupéfiants, les faux médicaments, le tabac ou l'alcool, avec des répercussions graves pour l'économie et la société. Les bénéfices tirés de la criminalité organisée internationale pourraient atteindre les 870 milliards USD, soit environ 1.5 % du PIB mondial (OCDE, 2016[38]).

En plus des préjudices financiers qu'elles entraînent, ces évolutions peuvent limiter les avantages des flux internationaux et entamer la confiance des citoyens à l'égard de la mondialisation. Par exemple, le commerce de produits de contrefaçon pèse sur l'avantage concurrentiel des titulaires des droits, entrave l'innovation et l'emploi, réduit les recettes fiscales et peut mettre en péril la santé et la sécurité publiques. La mondialisation permet aussi aux acteurs les plus grands et organisés de tirer parti des failles du cadre réglementaire international. Ainsi, certaines entreprises multinationales font basculer leurs recettes vers d'autres territoires afin d'échapper en tout ou partie à l'impôt, évitant ainsi de contribuer à la bonne marche des économies nationales.

Dans ce contexte, une coopération étroite entre les autorités est devenue un facteur déterminant pour assurer l'efficacité des textes. En particulier, la mutualisation de leurs éléments d'information et de preuve permet aux autorités de mieux cerner les problématiques auxquelles les textes législatifs et réglementaires doivent apporter des réponses. De plus, la coopération devient nécessaire dans de nombreux domaines afin de favoriser la mise en application des textes et d'éviter que les dispositifs réglementaires présentent des failles ou offrent des possibilités d'arbitrage entre réglementations. Par exemple, les pays ont de plus en plus besoin de réfléchir ensemble à des questions telles que la marche à suivre pour se répartir les droits d'imposition et déterminer la part des bénéfices des entreprises multinationales à soumettre à l'impôt sur leur territoire (OCDE, 2018[39]).

La défiance à l'égard des institutions traditionnelles s'intensifie

Toutes ces évolutions interviennent dans un contexte où, dans de nombreux pays de l'OCDE, le niveau de confiance diminue à l'égard des institutions publiques, des données probantes et des experts, comme l'a montré S. Huang, par exemple (Huang, 2016[40]). Les

enquêtes internationales le prouvent : la confiance à l'égard des pouvoirs publics a diminué depuis la crise financière de 2008 (Encadré 1.6). Or, un déficit de confiance compromet le succès de bon nombre de politiques, de programmes et de textes officiels nécessitant la coopération des administrés et leur respect des règles édictées.

Encadré 1.6. Les résultats des enquêtes internationales sur la confiance

Selon l'enquête *Gallup World Poll*, entre 2007 et 2015 :

- le niveau de confiance à l'égard des pouvoirs publics a baissé, en moyenne, de 2 points de pourcentage au sein des pays de l'OCDE (passant de 45 % à 43 %). Dans certains pays tels que la Slovénie, le Portugal, l'Espagne, la Finlande et le Mexique, la baisse a été plus nette ;
- le niveau de satisfaction à l'égard du système éducatif a augmenté de 6 points de pourcentage au sein des pays de l'OCDE (passant de 62 % à 68 %) ;
- le niveau de confiance à l'égard du système judiciaire a augmenté de 4 points de pourcentage au sein des pays de l'OCDE (passant de 49 % en 2007 à 53 % en 2015) ;
- le niveau de confiance à l'égard des établissements financiers a baissé, en moyenne, de 9 points de pourcentage dans les pays membres de l'OCDE (passant à 46 % en 2015)

Selon l'Eurobaromètre, entre 2007 et 2015 :

- le niveau de confiance à l'égard des partis politiques a baissé de 2 points de pourcentage en moyenne dans les pays de l'UE membres de l'OCDE (passant de 21 % à 19 %) ;
- le niveau de confiance à l'égard de la presse a baissé, en moyenne, de 1 point de pourcentage dans les pays de l'UE membres de l'OCDE (passant de 47 % à 46 %) ;
- le niveau de confiance à l'égard de la télévision a baissé, en moyenne, de 4 points de pourcentage dans les pays de l'UE membres de l'OCDE (passant de 60 % à 56 %).

Selon l'Enquête sociale européenne, entre 2008 et 2014 :

- le niveau de confiance à l'égard des parlements a baissé de 5 points de pourcentage (passant de 58 % à 53 %) dans les pays de l'UE membres de l'OCDE.

Source : (OCDE, 2017[41]), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en.

La gouvernance réglementaire doit être au cœur de l'action publique… mais est-ce le cas ?

Cet environnement de plus en plus complexe devrait convaincre les responsables publics, les organes de contrôle et les régulateurs de la nécessité d'instaurer une politique de la réglementation saine et robuste. Cela permettrait de jeter des bases solides en vue de lancer des initiatives plus ambitieuses en matière de gouvernance réglementaire, que ce soit pour intensifier la coopération réglementaire internationale ou pour intégrer les connaissances sur le comportement à l'activité normative. Il est urgent, en particulier, de stabiliser le socle de données probantes sur lequel fonder les décisions, et d'établir sa crédibilité. La politique de la réglementation doit être axée sur l'issue du processus plutôt que sur le processus lui-même, c'est-à-dire sur l'efficacité des textes législatifs et réglementaires et sur les réalisations attendues plutôt que sur la réduction de la charge réglementaire ou sur la recherche d'économies.

Les outils traditionnels que sont l'analyse d'impact de la réglementation et son évaluation *ex post* peuvent entraîner un cercle vertueux, à condition de les utiliser de façon plus systématique afin d'améliorer la qualité de la réglementation, sans les réduire à de simples formalités. L'association des parties prenantes est déterminante pour assurer la transparence de la réglementation et la collecte de données probantes. Elle devrait être confortée dans son rôle de rempart contre la captation de l'action publique, de source d'éclairages précieux émanant des acteurs affectés par la réglementation et d'outil au service d'une action publique plus innovante.

Or, les faiblesses des approches nationales recensées dans l'édition 2015 de cette publication (OCDE, 2015[13]) restent largement valables en 2018. On constate, en particulier, que les administrations publiques continuent d'avoir tendance à suivre une démarche d'avantage procédurière que stratégique dans l'utilisation qu'elles font des outils de la politique de la réglementation. De même, le « cycle de vie » des textes reste incomplet. En effet, les pays en maîtrisent mieux les premières étapes – celles qui débouchent sur l'adoption des textes législatifs et réglementaires – que les étapes ultérieures – c'est-à-dire la mise en application et le passage en revue des textes existants. Par conséquent, alors que certains textes législatifs et réglementaires peuvent être obsolètes et, dès lors, imposer des coûts injustifiés aux entreprises, voire faire courir des risques aux particuliers, les pays n'ont toujours pas mis en place de démarche systématique visant, après l'adoption des textes, à recueillir des données probantes sur leurs effets, à suivre leur mise en œuvre et à évaluer les résultats obtenus. Du fait de cette défaillance à la deuxième phase du cycle de vie des textes, il est difficile pour les pays de réformer ou de supprimer les textes inadaptés.

Néanmoins, des progrès (même s'ils sont lents et partiels) ont été réalisés sur le plan de l'application des outils de gestion de la réglementation. Les pays sollicitent de plus en plus l'avis des particuliers et des entreprises sur les projets de textes législatifs et réglementaires. De plus, ils suivent des processus plus inclusifs et davantage fondés sur des données probantes pour élaborer les textes législatifs et réglementaires, par exemple en consultant les parties prenantes en début de processus et en ménageant suffisamment de temps pour ces consultations. Il serait toutefois possible de mieux tenir compte des conclusions des consultations dans la conception des textes. Il paraît nécessaire de progresser sur le plan de l'association effective des parties prenantes, de la transparence et de la communication pour que les particuliers et les entreprises se sentent inclus dans le processus de l'action publique, acceptent les décisions prises en matière de réglementation et, à terme, fassent confiance aux pouvoirs publics.

Indéniablement, l'analyse d'impact de la réglementation représente désormais une étape importante du processus normatif. Malheureusement, cette étape est devenue trop lourde et procédurière, et l'AIR n'est pas toujours ciblée sur les textes législatifs et réglementaires les plus significatifs. De plus, l'attention tend à se focaliser sur les grands impacts économiques des textes, et les analyses négligent souvent d'autres effets importants tels que les impacts sociaux, par exemple. Il est frappant de constater que, malgré certains progrès, il n'existe toujours pas de démarche systématique visant à évaluer *ex post* si, en pratique, les textes législatifs et réglementaires ont permis d'atteindre leurs objectifs. Ce manque d'évaluation est un véritable frein au bon déroulement du cycle de la politique réglementaire. Ces lacunes peuvent s'expliquer par des insuffisances au niveau du contrôle et du suivi de la qualité des outils de la politique de la réglementation, insuffisances qui ont été décrites par l'OCDE comme la « pièce manquante du puzzle » (Arndt et al., 2016[42]).

L'édition 2015 de cette publication désignait la mise en œuvre et la mise en application comme les maillons faibles de l'application de la politique réglementaire, et les pays y étaient explicitement invités à prêter plus d'attention à la question de l'exécution des réglementations. En 2018, la plupart des pays de l'OCDE continuent de ne pas y voir une partie intégrante de la politique de la réglementation. Il manque encore des politiques menées à l'échelle de l'administration tout entière pour favoriser l'amélioration des structures et des processus de l'exécution des réglementations, et pour jeter des ponts entre ceux qui mettent en œuvre les textes et ceux qui sont chargés de les élaborer.

Dans cette édition 2018, l'accent est mis sur le contrôle de la réglementation, qui constitue un élément crucial de la gouvernance réglementaire, puisqu'il peut permettre de faire le lien entre les exigences formelles et la mise en œuvre concrète. Les données semblent montrer clairement que les pays de l'OCDE (entre autres) sont en train de se doter de capacités et de fonctions en matière de contrôle de la réglementation, conformément à la Recommandation de 2012. Pour l'instant, les responsabilités en la matière tendent à être éclatées entre divers acteurs. Le suivi de la qualité des outils de gestion de la réglementation intervient aux dernières étapes du cycle normatif, et porte essentiellement sur la qualité des procédures d'AIR. De nombreuses possibilités s'offriraient pourtant aux pays qui souhaiteraient confronter leurs expériences institutionnelles et découvrir dans quelle mesure leurs fonctions de contrôle remplissent leur mission.

Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la politique de la réglementation compte, lui aussi. Les régulateurs et les organismes d'inspection sont aux avant-postes de l'exécution des réglementations, et ils ont un rôle important à jouer pour susciter la confiance à l'égard des administrations publiques. Or, leur action reste largement déconnectée des programmes nationaux en matière de réglementation. Le nombre de pays à s'être dotés d'une politique explicite visant à améliorer la gouvernance et les performances des régulateurs reste limité, et la situation est encore pire s'agissant des organismes d'inspection et de mise en application. Pour mener une action transversale efficace en la matière, il faut pouvoir s'appuyer sur des dispositifs de redevabilité transparents et prévisibles, et il faut disposer des capacités requises pour faire usage de données afin de rendre compte des résultats obtenus. Parce qu'elles opèrent sur des marchés de plus en plus complexes et incertains, les autorités chargées de la mise en application des textes doivent aussi rester souples et chercher avant tout à encourager et favoriser la mise en conformité, plutôt qu'à débusquer et à punir les contrevenants.

À l'heure actuelle, l'idée de s'appuyer sur les connaissances sur le comportement pour concevoir et mener des politiques meilleures suscite beaucoup d'enthousiasme. Les travaux de l'OCDE montrent que, partout dans le monde, les pouvoirs publics recourent de plus en plus à cet outil pour améliorer la conception de la réglementation et l'exécution des réglementations. Aujourd'hui, 190 administrations ont institutionnalisé le recours aux connaissances sur le comportement. Il s'agit avant tout d'une démarche expérimentale : l'objectif consiste à comprendre le comportement effectif des bénéficiaires des politiques, et à mettre des solutions à l'essai avant leur mise en œuvre. Les données recueillies montrent que cette approche produit de réels effets, offrant aux pays des ressources qui leur permettent d'apprendre, de s'adapter et de mettre en œuvre des politiques innovantes.

Il serait possible d'intégrer les connaissances sur le comportement à toutes les étapes du cycle de la politique réglementaire, et d'utiliser les données probantes ainsi obtenues an amont, à la phase de l'AIR, et en aval, à la phase de l'évaluation *ex post*. Un nouvel horizon se dessine peut-être : il consisterait à mettre en pratique les connaissances sur le comportement non plus au niveau de l'individu, mais à celui des organisations publiques et privées. On pourrait ainsi, par exemple, s'appuyer sur les connaissances sur le comportement pour instaurer une culture du respect des règles, ce qui favoriserait une meilleure mise en œuvre des politiques et rendrait moins nécessaires des dispositifs de mise en application coûteux et parfois inefficaces. Les approches de ce type peuvent s'avérer particulièrement intéressantes quand le succès d'une politique ou d'un texte repose sur l'évolution durable de comportements et d'attitudes profondément ancrés (par example : consommation d'aliments bons pour la santé et l'environnement, évolution de la consommation d'énergie, etc.).

L'« internationalisation » de la réglementation n'a pas suivi le rythme de la mondialisation, mais l'importance de la coopération réglementaire internationale (CRI) semble de mieux en mieux reconnue à l'échelle mondiale. Cette édition 2018 permet de constater des prémices de politiques de CRI. Toutefois, rares sont les pays à suivre une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration en la matière, et la gouvernance de la CRI est très éclatée. Les acteurs qui se distinguent sont le Canada, qui a fermement ancré la CRI au sein de sa Directive du Cabinet sur la réglementation ; la Nouvelle-Zélande, qui a créé une boîte à outils en vue de la concrétisation de sa vision en la matière ; et l'Union européenne (UE), qui se fonde sur une forte coopération réglementaire entre ses États membres. L'examen des pratiques des pays de l'OCDE en matière de CRI montre que l'intégration de cette coopération au sein du processus normatif n'est que partielle et, pour l'heure, relativement superficielle. Le Mexique a fait beaucoup de progrès s'agissant d'intégrer les impacts sur les échanges à son processus d'AIR et d'articuler systématiquement l'association des parties prenantes et les notifications relatives aux textes susceptibles d'avoir des effets sur le commerce international. Il fait toutefois figure d'exception. Il serait possible de rendre plus systématique la prise en compte des instruments internationaux dans les activités normatives nationales, conformément à la logique des engagements souscrits au titre des Accords de 1994 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), ce qui constituerait un facteur de cohérence réglementaire.

Cette édition tient compte des difficultés considérables auxquelles doivent faire face les régulateurs et les organes de contrôle. Elle passe en revue les domaines dans lesquels les pays pourraient investir de façon à améliorer la qualité des textes législatifs et réglementaires. Elle offre aussi une plateforme essentielle pour souligner à quel point des textes législatifs et réglementaires de qualité sont des outils précieux pour l'action

publique, et pour faire connaître les efforts déployés par les pays pour améliorer la qualité de leurs textes. Ces *Perspectives* restent néanmoins partielles, parce qu'elles s'appuient essentiellement sur des données recueillies pour 2014 et 2017 à travers l'Enquête sur les indicateurs en matière réglementaire et de son extension au contrôle de la réglementation et à la coopération réglementaire internationale. La Recommandation de 2012 recensait douze domaines dans lesquels des progrès restaient à faire pour améliorer la qualité de la réglementation. Un programme global d'amélioration de la réglementation ne peut pas se résumer à l'utilisation systématique des outils de gestion de la réglementation – ce qui est au cœur même du présent rapport. Il est donc nécessaire d'aller plus loin sur le plan de l'analyse, de la collecte des données et du recensement des bonnes pratiques, afin de dresser un panorama complet des efforts déployés, des résultats obtenus et de l'action restant à mener sur le plan de la réforme de la réglementation. Les éditions futures de ces *Perspectives* viseront à combler progressivement ces lacunes, grâce à un travail ambitieux d'analyse fondée sur des données probantes.

Notes

[1] Le Conseil national allemand de contrôle des normes (*Nationaler Normenkontrollrat*, NKR) estime qu'en Allemagne, le coût annuel lié au respect des textes a augmenté de 6.7 milliards EUR entre 2013 et 2017, dont 6.3 milliards EUR en raison de l'instauration d'un salaire minimum (rapport annuel 2017 du NKR, www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/en/publications/_node.html). La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante estime que la mise en conformité avec la réglementation coûte environ 205 milliards CAN par an aux entreprises américaines, contre 37 milliards CAN pour les entreprises canadiennes, qui sont beaucoup moins nombreuses (Marvin Cruz et al., « Rapport sur la paperasserie au Canada 2015 », et Toronto : Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 2015).

[2] Statistisches Bundesamt (2017), www.amtlich-einfach.de. On trouve également un exemple dans notre base de données pilote (OCDE, 2016[8]).

[3] www.edelman.com/trust-barometer.

[4] Voir le site de l'OCDE sur son projet « BEPS » et ses travaux sur « Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie » : www.oecd.org/ctp/beps.

Références

Arndt, C. et al. (2016), « Building Regulatory Policy Systems in OECD Countries », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, no. 5, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/dbb1a18f-en. [42]

Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, no. 843, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kghwnhxwkhj-en. [25]

Browne, C. et al. (2016), « The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community », *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-c-the-executive-opinion-survey-the-voice-of-the-business-community/. [10]

Coglianese, C. et T. Rubin (2018), « Learning What Works in Regulation », https://www.theregreview.org/2018/03/07/coglianese-rubin-learning-what-works-regulation/ (consulté le 16 mai 2018). [15]

Commission européenne (2017), *REFIT Scoreboard*, http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/fr/index.html (consulté le 16 mai 2018). [21]

Djankov, S., C. McLiesh et R. Ramalho (2006), « Regulation and Growth », *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.893321. [27]

FIT (2017), *ITF Transport Outlook 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789282108000-en. [37]

Gouvernement des Pays-Bas (2017), « Better Regulation: Towards a Responsible Reduction in the Regulatory Burden 2012-2017 », https://www.government.nl/topics/reducing-the-regulatory-burden/documents/reports/2017/08/22/better-regulation-towards-a-responsible-reduction-in-the-regulatory-burden-2012-2017 (consulté le 16 mai 2018). [19]

Gouvernement fédéral allemand (2015), *Better Regulation 2014: Official – simple – tangible*, https://m.bundesregierung.de/content/en/artikel/buerokratieabbau_en/anlagen_en/2015-07-20-jahresbericht-2014_en.pdf?__blob=publicationfile&v=5. [3]

Gouvernement fédéral allemand (2012), *A foundation for better law: five years of bureaucracy reduction and better regulation*, https://m.bundesregierung.de/content/infomaterial/bpa/beauftrbuerokratieabbau/jahresbericht_2011_grundstein_fuer_besseres_recht_englisch.pdf;jsessionid=1fb39c329465b664792b56a4e7177913.s1t1?__blob=publicationfile&v=2. [4]

GOV.UK (2016), « Business regulation: perception survey 2016 », https://www.gov.uk/government/publications/business-regulation-perception-survey-2016. [6]

GOV.UK (2014), *Hancock: red tape drive saves business a record £10 billion*, https://www.gov.uk/government/news/hancock-red-tape-drive-saves-business-a-record-10-billion. [5]

Hall, R. et C. Jones (1999), « Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others? », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114/1, pp. 83-116, http://www.jstor.org/stable/2586948. [29]

Huang, S. (2016), « A Departure from Truth », *Harvard Political Review*, http://harvardpolitics.com/world/anti-intellectualism/. [40]

Jacobzone, S. et al. (2010), « Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, no. 17, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kmfq1pch36h-en. [26]

Kaufmann, D. et al. (2005), « Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 », *The World Bank*, http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/. [28]

Lind, E. et C. Arndt (2016), « Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, no. 6, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en. [16]

Mazerolle, L. et al. (2012), « Procedural justice, routine encounters and citizen perceptions of police: main findings from the Queensland Community Engagement Trial (QCET) », *Journal of Experimental Criminology*, vol. 8/4, pp. 343-367, http://dx.doi.org/10.1007/s11292-012-9160-1. [17]

Moody's Investors Service (2013), *Moody's publishes revised methodology for Regulated Electric and Gas Utilities - Moody's*, https://www.moodys.com/research/Moodys-publishes-revised-methodology-for-Regulated-Electric-and-Gas-Utilities--PR_289882 (consulté le 16 mai 2018). [22]

OCDE (2018), *La résilience des élèves issus de l'immigration : Les facteurs qui déterminent le bien-être (version abrégée)*, Examens de l'OCDE sur la formation des migrants, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264085336-fr. [34]

OCDE (2018), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018 : Cadre inclusif sur le BEPS*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264301627-fr. [39]

OCDE (2017), *Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264282483-fr. [35]

OCDE (2017), *Perspectives des migrations internationales 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-fr. [33]

OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2017 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-fr. [31]

OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en. [41]

OCDE (2016), « Economic and Social Benefits of Internet Openness », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, no. 257, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwqf2r97g5-en. [36]

OCDE (2016), *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264251847-en. [38]

OCDE (2016), *Perception surveys on the quality of law and the administration (Allemagne)*, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/deu-life-events-survey.pdf (consulté le 16 mai 2018). [8]

OCDE (2015), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr. [13]

OCDE (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en. [23]

OCDE (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en. [1]

OCDE (2013), *Économies interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201842-fr. [32]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [7]

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. [30]

OCDE (1995), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/128 (consulté le 16 mai 2018). [14]

OCDE (à paraître), *One-in X-Out: A Discussion Note*, Éditions OCDE, Paris. [2]

Parker, D. et C. Kirkpatrick (2012), « Measuring Regulatory Performance: The Economic Impact Of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence », OCDE, Paris, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/3_Kirkpatrick%20Parker%20web.pdf. [24]

Portail de la modernisation de l'action publique (2016), *Baromètre 2016 de la qualité de l'accueil dans les services de l'État : la progression se confirme | Modernisation*, http://www.modernisation.gouv.fr/la-qualite-des-services-publics-sameliore/en-fixant-des-referentiels/barometre-2016-de-la-qualite-de-laccueil-dans-les-services-de-letat-la-progression-se-confirme (consulté le 16 mai 2018). [9]

Shelanski, H. (2016), *Making All Levels of Government More Efficient and Effective Through Retrospective Review*, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/03/04/making-all-levels-government-more-efficient-and-effective-through-retrospective. [20]

Smith, S. (2017), « Public remains divided over role of government in financial regulation », *Pew Research Center*, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/02/public-remains-divided-over-role-of-government-in-financial-regulation/. [11]

Sparrow, M. (2000), *The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Brookings Institution Press, https://www.google.fr/search?q=The+regulatory+craft%3A+controlling+risks%2C+solving+problems%2C+and+managing+compliance&oq=The+regulatory+craft%3A+controlling+risks%2C+solving+problems%2C+and+managing+compliance&aqs=chrome..69i57.2118j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8 (consulté le 16 mai 2018). [12]

Van den Bos, K., L. Van der Velden et E. Lind (2014), « On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts », *Utrecht Law Review*, vol. 10/4, p. 1, http://dx.doi.org/10.18352/ulr.287. [18]

Chapitre 2. Pratiques du mieux légiférer : récents développements

Ces dernières années, la plupart des pays ont procédé à des améliorations de leurs systèmes et pratiques de gestion de la réglementation, mais peu en ont entrepris une réforme complète. En particulier, l'évaluation ex post *des réglementations demeure relativement peu développée et dépourvue de méthodologies homogènes d'examen. Il reste beaucoup à faire pour que les pays de l'OCDE portent sans tarder la gestion de leur réglementation, au niveau convenu dans la* Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012*. Faute de nouvelles améliorations, leurs économies seront freinées par des contraintes inutiles qui menaceront leur prospérité future. Ce chapitre est axé sur les tendances récentes intéressant trois piliers de la Recommandation de 2012 : l'association des parties prenantes et l'utilisation de faits probants pour élaborer et revoir les réglementations.*

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.

Principaux constats

Partout sur la planète, la crise financière et économique mondiale, et ses effets, ont mis au jour de sérieuses défaillances de gouvernance et de réglementation. Face aux incertitudes économiques qui perdurent, il faut absolument veiller à ce que les marchés, et plus largement les économies, puissent répondre aux attentes de tous. C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012*, afin que les économies puissent s'appuyer sur un socle réglementaire raffermi propice à la croissance. L'association des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et les évaluations *ex post* sont les trois axes essentiels de l'amélioration de l'environnement réglementaire dans la zone OCDE. En dépit de leur importance, les pays ont mis du temps à adopter et approfondir des pratiques de gestion de la réglementation susceptibles d'améliorer la vie de leurs citoyens.

Depuis 2014, les pays de l'OCDE ont mieux utilisé l'association des parties prenantes et l'AIR pour étayer l'élaboration de leurs lois et règlements. Toutefois, le cycle réglementaire demeure incomplet car l'évaluation *ex post* reste moins développée.

Alors que la défiance prévaut vis-à-vis des autorités publiques, il faut absolument que la consultation des parties prenantes soit un authentique moyen pour les intéressés de participer à une formulation optimale des réglementations afin de maximiser le bien-être général. Les autorités nationales cherchent de plus en plus à connaître l'opinion des citoyens et des entreprises sur les projets de réglementations. Pourtant, la consultation pourrait être mieux intégrée aux décisions prises en matière réglementaire. En particulier, les régulateurs pourraient mieux démontrer en quoi les consultations ont infléchi la version finale des textes.

L'AIR est une aide essentielle à la prise de décisions, car elle fournit des renseignements objectifs sur les avantages et coûts probables d'une démarche réglementaire donnée, tout en permettant d'évaluer de manière critique les autres démarches possibles. De plus en plus de pays pèsent le pour et le contre pour décider de l'opportunité d'une AIR et de son ampleur. Cette approche est louable, mais il convient de noter que nombre de pays appliquent à des projets de textes des exemptions en matière de gestion de la réglementation, et procèdent ainsi particulièrement pour des réglementations aux retombées non négligeables. Il peut en résulter une baisse de la confiance du public dans le processus réglementaire national. L'existence d'un soutien politique fort en faveur du recours systématique à l'AIR pour de meilleures prises de décisions a donc son importance.

Le stock réglementaire est largement supérieur au flux réglementaire. Pourtant, on ne prête guère attention, le plus souvent, aux projets de textes devenus lois. L'évaluation *ex post* est donc un outil crucial permettant de s'assurer que les réglementations restent adaptées à leur objectif, que les entreprises ne soient pas inutilement contraintes, et que les citoyens sont protégés dans leur vie personnelle. Malgré ce constat, le nombre de pays imposant de manière formelle le recours à une méthodologie exhaustive pour procéder à des évaluations *ex post* n'a progressé que marginalement.

Les améliorations constatées au niveau de l'adoption et de l'emploi d'outils de gestion de la réglementation doivent être mises en perspective : le cadre normatif fait l'objet d'un consensus ancien entre les pays membres, qui a abouti à la Recommandation de 2012. Néanmoins, malgré des réformes notables, cette dernière est loin d'être appliquée de manière satisfaisante.

Introduction

Le présent chapitre décrit les tendances récentes et les progrès effectués par les pays de l'OCDE dans la mise en œuvre de la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012[1]). Il est centré sur l'association des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation *ex post* des réglementations, sachant que :

- l'association des parties prenantes désigne le fait d'informer les citoyens et autres parties concernées, et de solliciter leurs réactions, afin de pouvoir améliorer les projets de textes et de les faire globalement adopter par la société ;
- l'AIR désigne le processus d'examen critique des conséquences d'une série d'options différentes face à diverses propositions de politiques publiques ;
- l'évaluation *ex post* consiste notamment à chercher si les réglementations ont bien atteint leurs objectifs, et à vérifier qu'elles demeurent adaptées à leur objet.

Ces trois domaines recouvrent d'importantes pratiques en matière de gestion de la réglementation qui sont autant de volets critiques du cycle réglementaire.

L'analyse se fonde sur les résultats issus de l'enquête 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG), qui couvre 38 pays membres de l'OCDE et candidats à l'adhésion, ainsi que l'Union européenne. Cette deuxième enquête, après celle de 2014, autorise les premières analyses comparatives des tendances et améliorations de la politique réglementaire de ces juridictions. Sauf mention contraire et afin de faciliter les comparaisons, les graphiques diachroniques ne couvrent que 34 pays et l'Union européenne, pour lesquels on dispose de données tant en 2014 qu'en 2017.

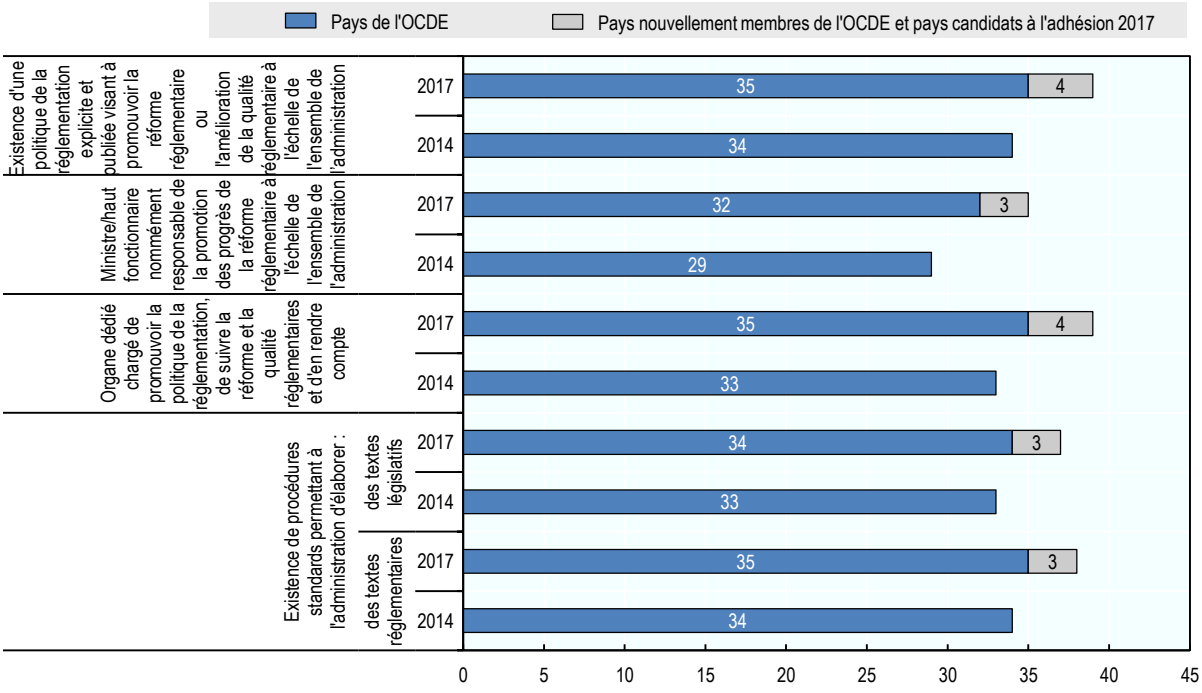
Contenu des politiques de la réglementation

Les pays de l'OCDE ont démontré, par une large publication des documents intéressant la politique réglementaire, une forte volonté de principe en faveur de la gestion de la réglementation. Toutefois, le socle et le contenu de ces différents documents varient d'un pays à l'autre.

Une démarche mobilisant l'ensemble de l'administration pour des réglementations de qualité

Les pays membres de l'OCDE et candidats à l'adhésion poursuivent leurs investissements dans une démarche qui mobilise l'ensemble de l'administration au profit de la qualité de la réglementation (Graphique 2.1). Ils ont dans leur grande majorité adopté une politique explicite de la réglementation qui promeut la réforme ou la qualité des réglementations à l'échelle de l'ensemble de l'exécutif, et créé des organes dédiés à la mise en œuvre de cette politique. Ils ont en général, aussi, chargé spécifiquement un ministre ou un responsable public de haut niveau de promouvoir la réforme réglementaire à l'échelle de l'administration toute entière. Des pays, par ailleurs, continuent d'utiliser des procédures standards pour élaborer leurs dispositions législatives et réglementaires.

Graphique 2.1. Démarche mobilisant l'ensemble des administrations en faveur de la qualité de la réglementation



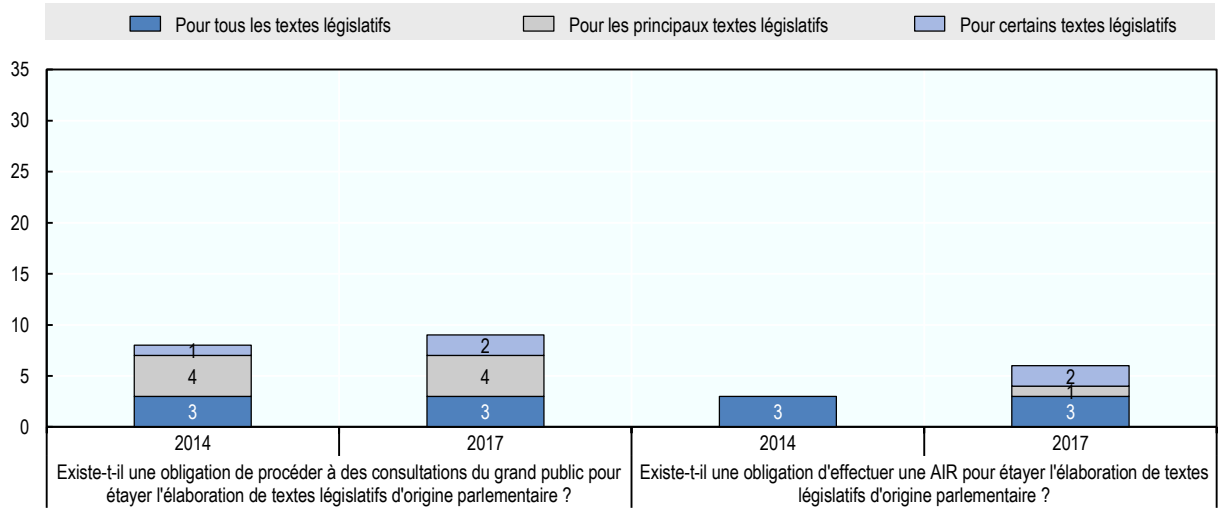
Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.
Source : Enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869469

Application d'outils de gestion de la réglementation à la législation d'origine parlementaire

Dans la plupart des pays, les processus et les obligations concernant l'utilisation de meilleurs outils de gestion de la réglementation pour faire la loi semblent essentiellement centrés sur les textes émanant de l'exécutif. Ce n'est que dans une petite minorité de pays de l'OCDE que ces éléments s'appliquent à l'identique aux textes d'origine parlementaire (Graphique 2.2 et Graphique 2.3).

Graphique 2.2. Consultation et obligations d'AIR pour la législation d'origine parlementaire

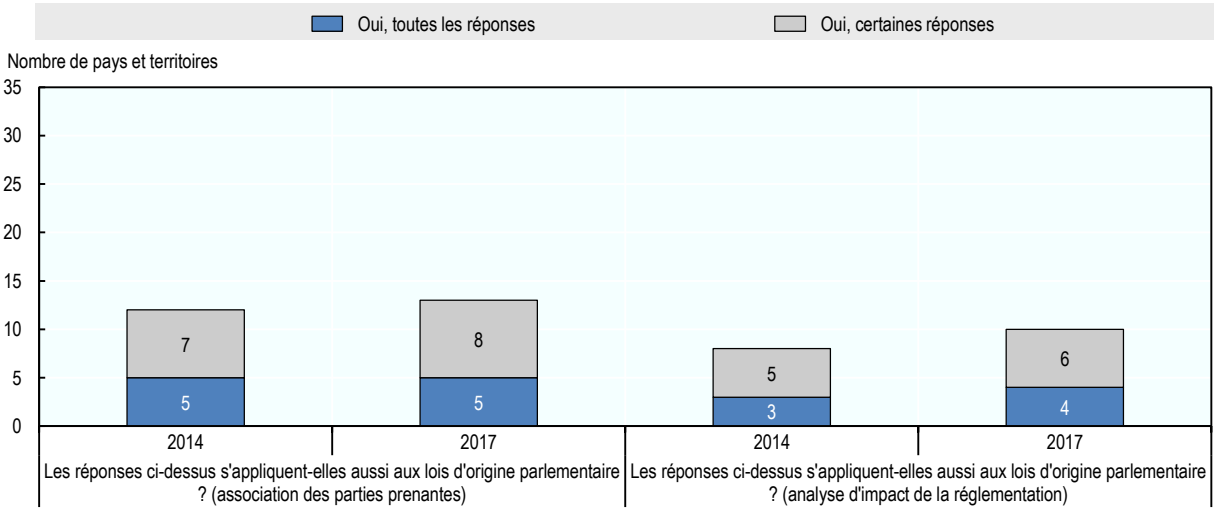


Note : données de 34 pays membres de l'OCDE.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869488

Une petite minorité de pays de l'OCDE impose des règles précises en matière d'association des parties prenantes et d'AIR afin d'accompagner l'élaboration de lois d'origine parlementaire.

Graphique 2.3. Application de l'association des parties prenantes et de l'AIR aux lois d'origine parlementaire



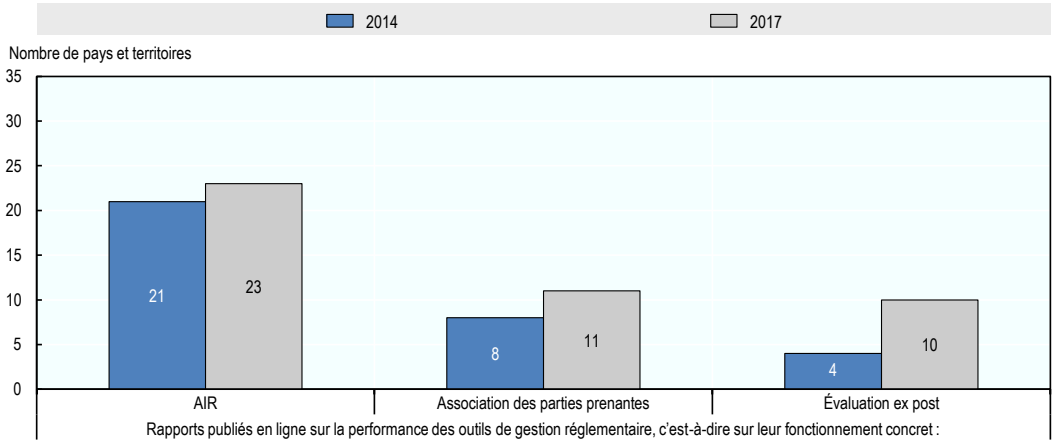
Note : données de 34 pays membres de l'OCDE.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869507

Évaluation de la politique de la réglementation

Il est nécessaire de disposer d'informations sur la performance des programmes de réforme réglementaire pour déterminer si la politique de la réglementation est mise en œuvre de manière efficace et si les réformes ont l'impact souhaité. Les mesures de la performance de la réglementation peuvent également constituer un point de référence pour un meilleur respect des obligations découlant de la politique de la réglementation par les ministères et les agences de l'État (OCDE, 2012[1]). Depuis 2014, les pays de l'OCDE ont davantage investi dans l'évaluation de l'utilisation d'outils de gestion de la réglementation. L'AIR reste l'outil le plus présent dans les pays de l'OCDE : les deux tiers d'entre eux ont évalué son fonctionnement concret (Graphique 2.4).

Graphique 2.4. Rapports sur la performance des outils de gestion de la réglementation



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869526

Les rapports sur les pratiques d'association des parties prenantes et les évaluations *ex post* sont en revanche beaucoup moins fréquents. Leur nombre a certes augmenté depuis 2014, mais ils ne sont aujourd'hui produits que dans moins d'un pays de l'OCDE sur trois.

Tendances générales de l'adoption d'outils de gestion de la réglementation

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation de 2012 dans les trois domaines centraux que sont l'association des parties prenantes, l'AIR et les évaluations *ex post* sont en partie mesurés au moyen d'indicateurs composites reposant sur les éléments recueillis par l'enquête iREG (Encadré 2.1).

En moyenne, les pays ont procédé depuis 2014, en matière d'adoption d'outils de gestion de la réglementation, à des améliorations mineures (Graphique 2.5), d'ampleur similaire pour les trois outils, et ce qu'il s'agisse de l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires. De manière frappante, l'évaluation *ex post* demeure l'outil de gestion de la réglementation le moins développé, alors qu'il recèle le plus grand potentiel réformateur : les pays tireraient parti d'améliorations du stock réglementaire, très supérieur au flux réglementaire, dans l'optique de s'assurer que les réglementations

restent pertinentes, ne font pas peser des coûts inutiles sur la société et n'ont pas d'effets non désirés. Par exemple, on estime que les réformes apportées en Australie à la réglementation anticorruption à l'occasion du programme de réformes microéconomiques des années 80 et 90 se sont soldées par des gains avoisinant 5 % du PIB, et par une amélioration sensible de la situation des ménages de toutes les tranches de revenu (Australia Productivity Commission, 2006[2]; OCDE, à paraître[3]).

Encadré 2.1. Construction des indicateurs composites

Les trois indicateurs composites donnent une vue générale des pratiques nationales dans les domaines de l'association des parties prenantes, de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et de l'évaluation *ex post*. Chaque indicateur se compose de quatre catégories qui, étant d'égale importance, ont la même pondération :

- La catégorie « Adoption systématique » couvre les obligations formelles et la fréquence de leur mise en œuvre dans la pratique.
- La catégorie « Méthodologie » donne des informations sur les méthodes employées dans chaque domaine, par exemple sur le type d'impact évalué et sur la fréquence d'utilisation des différentes formes de consultation.
- La catégorie « Contrôle et suivi de la qualité » couvre le rôle des organes de contrôle et des évaluations qui sont rendues publiques.
- La catégorie « Transparence » couvre les principes de l'administration ouverte, par exemple la question de la publication des décisions officielles.

Le score maximal pour chaque catégorie est 1, et le score global maximal pour l'indicateur composite est 4. Les indicateurs composites reposent sur les résultats des enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires, d'où sont issues des informations intéressant les 38 pays membres de l'OCDE et candidats à l'adhésion, ainsi que l'Union européenne, au 31 décembre 2014 et au 31 décembre 2017 respectivement. L'enquête met l'accent sur les pratiques en matière de politique de la réglementation, au sens de la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012[1]). Plus les pratiques adoptées par un pays sont nombreuses, plus le score de ce dernier à l'aune des indicateurs est élevé.

Le questionnaire et la méthodologie des indicateurs sont le fruit d'une étroite coopération avec les délégués du Comité de la politique de la réglementation et du Groupe de pilotage sur la mesure des performances en matière réglementaire. La méthodologie des indicateurs composites s'inspire des recommandations édictées dans l'ouvrage conjoint CCR/OCDE de 2008 intitulé *Handbook on Constructing Composite Indicators* (OCDE/UE/JRC, 2008[4]). Les données sur l'AIR et l'association des parties prenantes concernant les textes législatifs ne couvrent que les processus d'élaboration mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Les données sur l'évaluation *ex post* concernant les textes législatifs couvrent les processus d'élaboration d'origine tant parlementaire que gouvernementale.

Les indicateurs donnent une vue d'ensemble du cadre réglementaire d'un pays sous l'angle de l'association des parties prenantes, de l'AIR et de l'évaluation *ex post*, mais ils ne peuvent refléter pleinement la complexité réelle de sa qualité, de son utilisation et de son impact. En outre, ils se limitent à l'évaluation de la mise en œuvre des aspects mesurables dans les trois domaines actuellement retenus, sans couvrir toute la

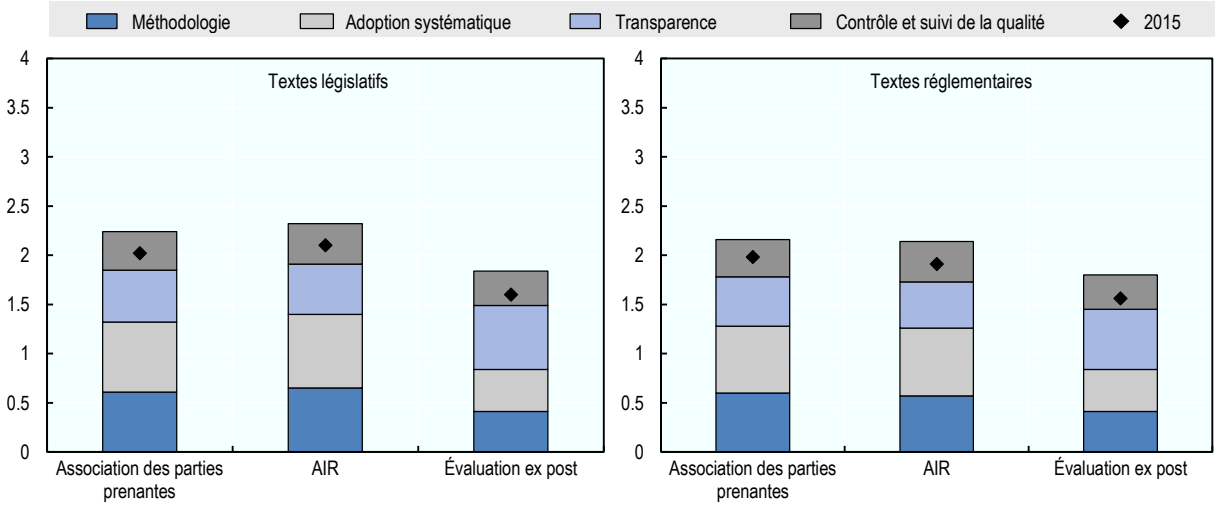
Recommandation de 2012. De ce fait, un score maximal n'est pas synonyme de mise en œuvre intégrale de la Recommandation. Des évaluations approfondies devront donc compléter les indicateurs et recommander des réformes précises. Il convient également de noter que les résultats des indicateurs composites étant toujours sensibles aux choix méthodologiques, il n'est pas judicieux d'en tirer des conclusions sur la performance relative des pays obtenant des scores du même ordre.

On trouvera de plus amples informations sur la méthodologie à l'adresse www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm, ainsi que dans un document de travail de l'OCDE (Arndt et al., 2015[5]). Une analyse plus poussée des résultats de l'enquête iREG de 2014 a été proposée dans un document de travail ultérieur (Arndt et al., 2016[6]).

Un document d'analyse des résultats de l'enquête iREG de 2017 effectuées par l'OCDE sera mis à disposition (Arndt, Davidson and Thomson, à paraître[7]).

Veuillez également vous reporter au guide de lecture situé au début du présent ouvrage.

Graphique 2.5. Indicateurs composites : scores, moyennes OCDE 2018



Note : données relatives aux 34 pays qui étaient membres de l'OCDE en 2014, ainsi que l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869545

En moyenne, pour l'ensemble des indicateurs composites, l'adoption systématique reste le domaine le plus solide dans la zone OCDE, signe que les fondations de meilleures pratiques de gestion de la réglementation, y compris au niveau des obligations formelles, sont en place. Les résultats sont nettement plus faibles pour l'évaluation *ex post*, ce qui laisse présager une volonté politique moindre mais, aussi, des marges de progression aisément mobilisables.

Deuxième catégorie du palmarès, la méthodologie reste en retrait de l'adoption systématique. On peut en conclure que les pays, une fois les « blocs fondateurs » systématiques en place, s'attèlent ensuite à l'amélioration de leurs capacités techniques pour l'association des parties prenantes et l'AIR notamment.

Dans toute la zone OCDE, la transparence demeure relativement faible. On peut espérer qu'une fois les systèmes en place, assortis de méthodologies solides, les pays seront en mesure de renforcer la transparence de leurs pratiques de gestion de la réglementation.

Comme en 2014, le contrôle reste sous-développé par rapport aux trois autres catégories. Les pays de l'OCDE peuvent donc probablement réaliser des gains réels grâce à l'amélioration du contrôle de la qualité des projets de réglementations.

Il convient de noter que malgré la lenteur du rythme global de changement, certains pays ont fait progresser nettement leurs pratiques de gestion de la réglementation depuis 2014. Dans les trois domaines, des réformes majeures ont été entreprises en Corée, en Israël, en Italie et au Japon.

- La Corée a renforcé les méthodes existantes d'association des parties prenantes et les a complétées par des plateformes en ligne. L'AIR a été considérablement rénovée grâce au lancement d'une plateforme électronique qui vise à augmenter la qualité des AIR tout en allégeant la charge que représente leur préparation. Des améliorations sont aussi nées de la systématisation d'une caducité des réglementations. L'AIR ne s'applique toutefois pas aux réglementations d'origine parlementaire. Les progrès des pratiques de gestion de la réglementation de la Corée pourraient déboucher sur davantage de gains si l'AIR était aussi appliquée aux lois d'origine parlementaire, qui représentent quelque 90 % de la législation.

- Israël a nettement renforcé sa politique de la réglementation depuis 2014. Le pays dispose aujourd'hui de règles et d'orientations plus strictes pour l'AIR, et axe son action sur la réduction de la charge réglementaire, y compris par des programmes complets de révision de la réglementation existante sous l'angle de la charge induite. L'association des parties prenantes est désormais au cœur de l'AIR, même s'il faut noter, au sein de l'Unité de l'amélioration de la réglementation, l'absence de contrôle externe de la qualité des AIR et d'une fonction de filtrage.

- L'Italie a récemment actualisé ses procédures applicables aux pratiques de gestion de la réglementation, traitant ainsi certains des enjeux soulignés dans les *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015* (OCDE, 2015[8]). L'association des parties prenantes a progressé grâce à la création d'une section du site du gouvernement central, le contrôle de la qualité des AIR a été renforcé et les procédures relatives aux évaluations *ex post* ont été améliorées, même si celles-ci pourraient être planifiées de manière plus systématique.

- Le Japon a déployé depuis 2014 des efforts non négligeables pour améliorer son environnement réglementaire. Il a actualisé ses orientations relatives aux AIR, en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité de procéder à une évaluation d'impact complète d'une politique, sans oublier les techniques et processus variés que les ministères peuvent appliquer. Des règles renforcées imposent une évaluation *ex post* dans les cinq premières années d'existence de toute nouvelle loi. Ces progrès pourraient se solder par d'autres effets bénéfiques si les parties prenantes étaient mieux intégrées au processus d'élaboration des politiques *ex ante*, ainsi qu'aux examens *ex post*.

Si l'on peut donc noter que certains pays ont perfectionné leurs pratiques de gestion de la réglementation depuis 2014, il reste fondamentalement beaucoup à faire pour que les dispositifs des pays de l'OCDE prennent pleinement en compte la Recommandation de 2012. Les sections ci-après détaillent plus avant les progrès réalisés dans les domaines clés de cette dernière.

Association des parties prenantes

Il est essentiel, pour améliorer l'architecture réglementaire, consolider le respect des textes et accroître la confiance du public dans la puissance publique, d'associer les parties concernées par la réglementation. Celles-ci sont les particuliers, les entreprises, les consommateurs et les salariés (y compris leurs organisations et associations représentatives), le secteur public, les organisations non gouvernementales, les partenaires commerciaux internationaux et d'autres acteurs encore (OCDE, 2012[1]).

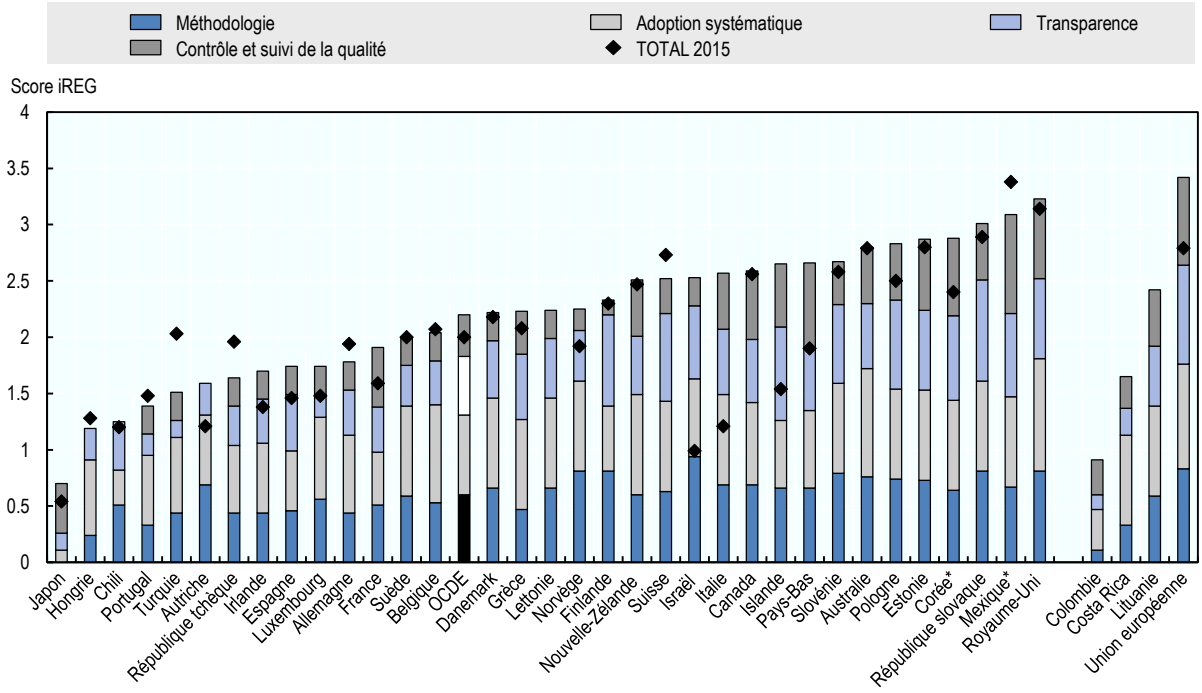
L'association des parties prenantes – qui peuvent apporter au débat leurs propres expériences, expertises, perspectives et idées – permet aux autorités de glaner des informations précieuses pour fonder leurs décisions d'action. Le recueil de ces informations peut aider à éviter des effets non désirés et des problèmes concrets de mise en œuvre des réglementations. Le fait de puiser dans ces connaissances sert aussi aux AIR car la puissance publique peut ainsi collecter et valider des informations empiriques à des fins d'analyse, identifier d'autres solutions (y compris non réglementaires) pour agir, et mesurer les attentes des parties prenantes. De plus, ces dernières peuvent émettre un avis sur l'évaluation coûts-avantages effectuée par les régulateurs (OCDE, à paraître[9]).

On peut attendre de l'association significative des parties prenantes à l'élaboration de la réglementation un surcroît de respect et d'acceptation des textes, notamment lorsque les parties prenantes estiment que leur avis a été pris en compte, se sont vu expliquer le sort réservé à leurs commentaires, et se sentent respectées (Lind and Arndt, 2016[10]). Des consultations de pure forme, dépourvues de tout intérêt réel pour les avis des parties prenantes parce qu'une décision a déjà été prise ou faute de pouvoir prouver la prise en compte des commentaires recueillis, peuvent avoir l'effet inverse.

Tendances récentes en matière d'association des parties prenantes

Les pays ont davantage perfectionné leurs pratiques en matière législative que dans le domaine réglementaire. Les améliorations apportées à la transparence du système (y compris l'accessibilité publique des informations relatives aux consultations prévues), les commentaires reçus des parties prenantes durant la phase de consultation et les réponses à ces commentaires représentent la majeure partie de ces évolutions, que complètent des améliorations méthodologiques mineures de l'association des parties prenantes, laquelle notamment a pu survenir plus tôt dans le cycle d'élaboration des réglementations (Graphique 2.6 et Graphique 2.7).

Graphique 2.6. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs, 2018



Notes : données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question. L'indicateur ne couvrant que les pratiques de l'exécutif, les États-Unis sont absents de ce graphique, puisque tous leurs textes législatifs proviennent du Congrès. * La plupart des lois sont initialement proposées par l'exécutif dans la majorité des pays, sauf en Corée et au Mexique où les lois sont majoritairement d'origine parlementaire.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

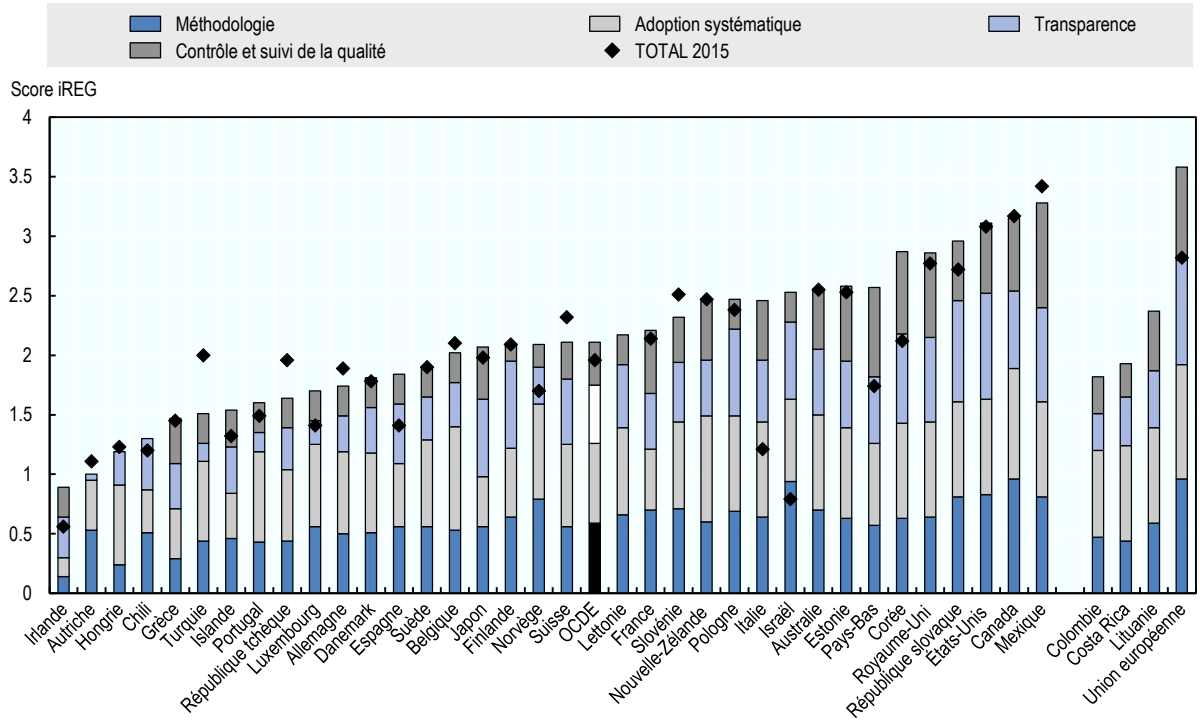
StatLink https://doi.org/10.1787/888933869564

Parmi les pays ayant procédé à de substantielles réformes figurent la Corée, l'Islande, Israël et l'Italie, ainsi que l'Union européenne.

- En Islande, depuis 2017, tout document à visée législative et toute AIR préliminaire doivent donner lieu à une consultation du public en amont, avant la rédaction de la loi, et tout projet de loi ou toute AIR dans sa version finale doivent également être soumis au public avant présentation à l'exécutif gouvernemental.
- Israël a ouvert les consultations plus largement au grand public, et les a reliées au dispositif d'AIR, et la Corée a renforcé son système de consultation en ligne en 2015 afin de permettre aux citoyens de soumettre leurs avis sur les projets de réglementations et d'accéder à l'ensemble des consultations sur un site internet central.

- L'Italie a amélioré la transparence et le volet planification de son système de consultation, en mettant par exemple en place des consultations ouvertes sur les projets de programmes ministériels d'évaluation *ex post*.
- La Commission européenne a mis en place des consultations sur les feuilles de route et analyses d'impact initiales dès les premiers stades de l'élaboration des textes de lois. Elle procède également à des consultations sur les principaux éléments des analyses et évaluations d'impact, et permet aux parties prenantes, après avoir obtenu l'aval du Collège des Commissaires, de commenter les projets de textes de lois et de faire des suggestions de simplification et d'examen de la législation de l'UE par le biais de la plateforme REFIT.

Graphique 2.7. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes réglementaires, 2018



Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869583

En moyenne toutefois, les pratiques d'association des parties prenantes n'ont guère fait de progrès importants dans les pays de l'OCDE, et il reste dans la plupart d'entre eux une grande marge d'amélioration pour la mise en œuvre de la Recommandation de 2012 en la matière. Les scores des pays restent les plus élevés pour l'adoption systématique et les plus faibles pour le contrôle et le suivi de la qualité, c'est-à-dire que les obligations

formelles d'association des parties prenantes sont bien en place, mais ne s'accompagnent pas de la structure institutionnelle nécessaire pour son bon fonctionnement pratique.

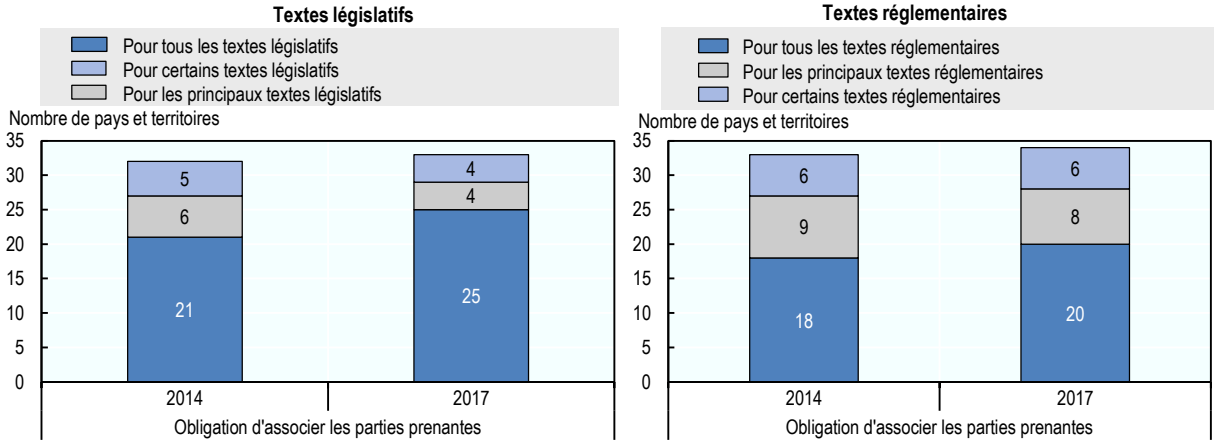
Obligation d'association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires

Presque tous les pays de l'OCDE ont enraciné l'association des parties prenantes dans leur processus législatif et réglementaire en créant et en étendant une obligation de consultation pour les nouvelles lois ou réglementations (Graphique 2.8).

Dans un certain nombre de pays, les obligations existant en la matière ont été étendues depuis 2014 à toute loi nouvelle, alors que la démarche était auparavant moins systématique.

Depuis 2014, un seul pays a étendu cette obligation aux textes réglementaires. Globalement, elle est moins sévère que pour les textes législatifs, et se limite à certaines réglementations, ou aux réglementations les plus importantes, dans un tiers des pays de l'OCDE.

Graphique 2.8 Obligation d'association des parties prenantes



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869602

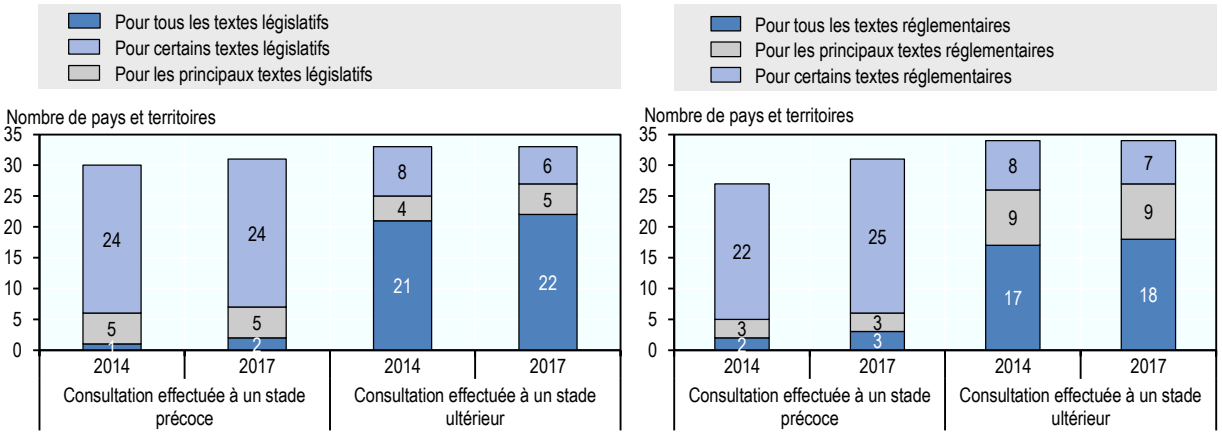
Consultation aux différents stades de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires

La grande majorité des pays de l'OCDE semble systématiquement consulter les parties prenantes pour toute grande loi ou réglementation en devenir, signe que l'obligation formelle semble respectée, en pratique, dans presque tous les cas.

Si la plupart des efforts de consultation continuent de viser plutôt un stade ultérieur du processus d'élaboration des textes, c'est-à-dire au moment où une solution privilégiée a été isolée et/ou un projet de texte mis au point, le nombre de pays associant les parties prenantes à un stade précoce a augmenté (Graphique 2.9). Dans la grande majorité des pays, l'association à ce stade n'est toutefois pas systématique.

Suivant en cela une obligation formelle moins prescriptive, les pratiques de consultation sont dans certains pays moins développées pour les textes réglementaires que pour les textes législatifs.

Graphique 2.9. Consultation des parties prenantes aux différents stades de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869621

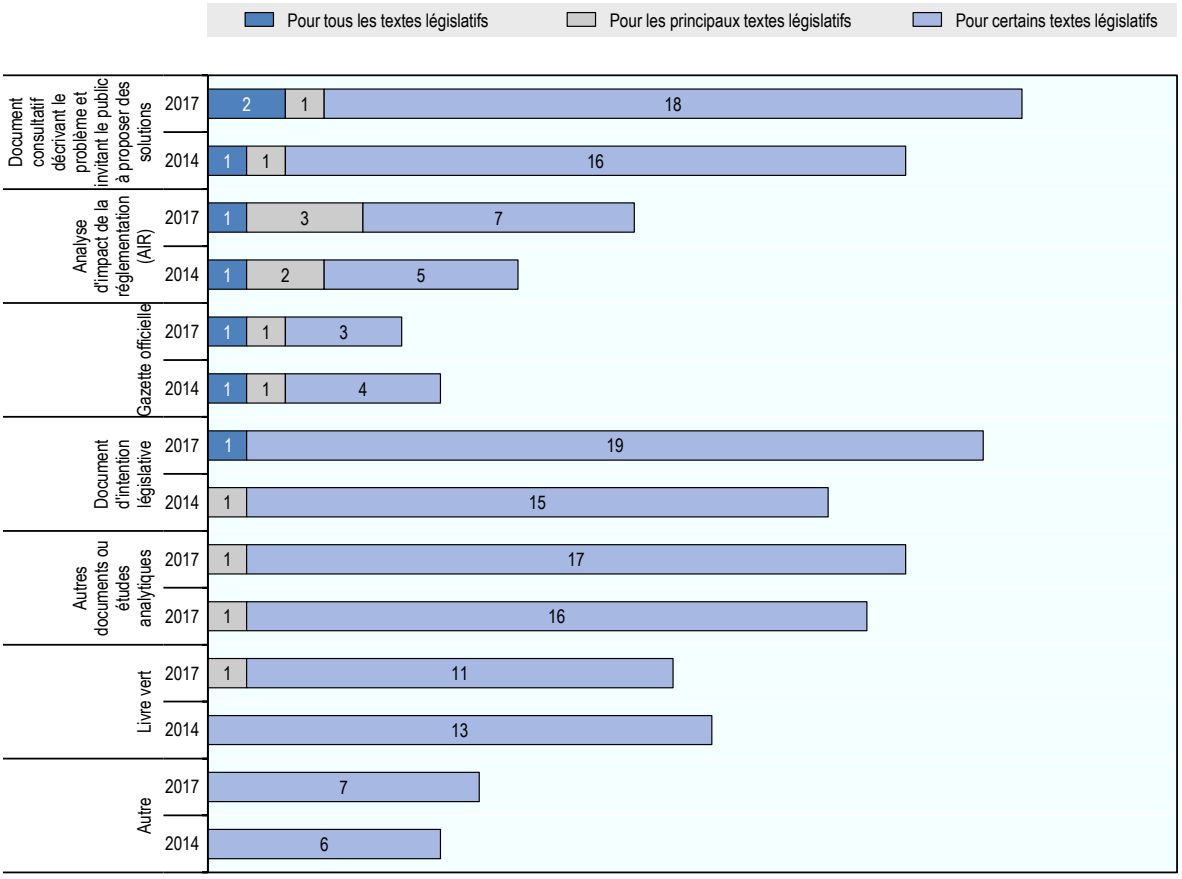
Documents disponibles à l'appui de l'association des parties prenantes

Les pays de l'OCDE mettent différents documents à la disposition des parties prenantes pour appuyer leur association aux différents stades de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires (Graphique 2.10 et Graphique 2.11). Ils ont tendance à utiliser ces documents de manière plus systématique à un stade ultérieur, c'est-à-dire lorsqu'une solution privilégiée a été isolée et/ou un projet de texte mis au point.

En 2014, une majorité de pays utilisait déjà les projets de textes à l'appui de la consultation des parties prenantes à un stade ultérieur ; ces dernières années, la fréquence de cette pratique a eu tendance à augmenter.

Par ailleurs, les pays de l'OCDE mettent de plus de plus les AIR à disposition pour favoriser l'association des parties prenantes. Cependant, ils continuent de publier des AIR plus fréquemment lorsque la solution privilégiée a été isolée, au lieu d'y recourir pour informer les parties prenantes de la nature du problème et alimenter le débat sur les solutions possibles.

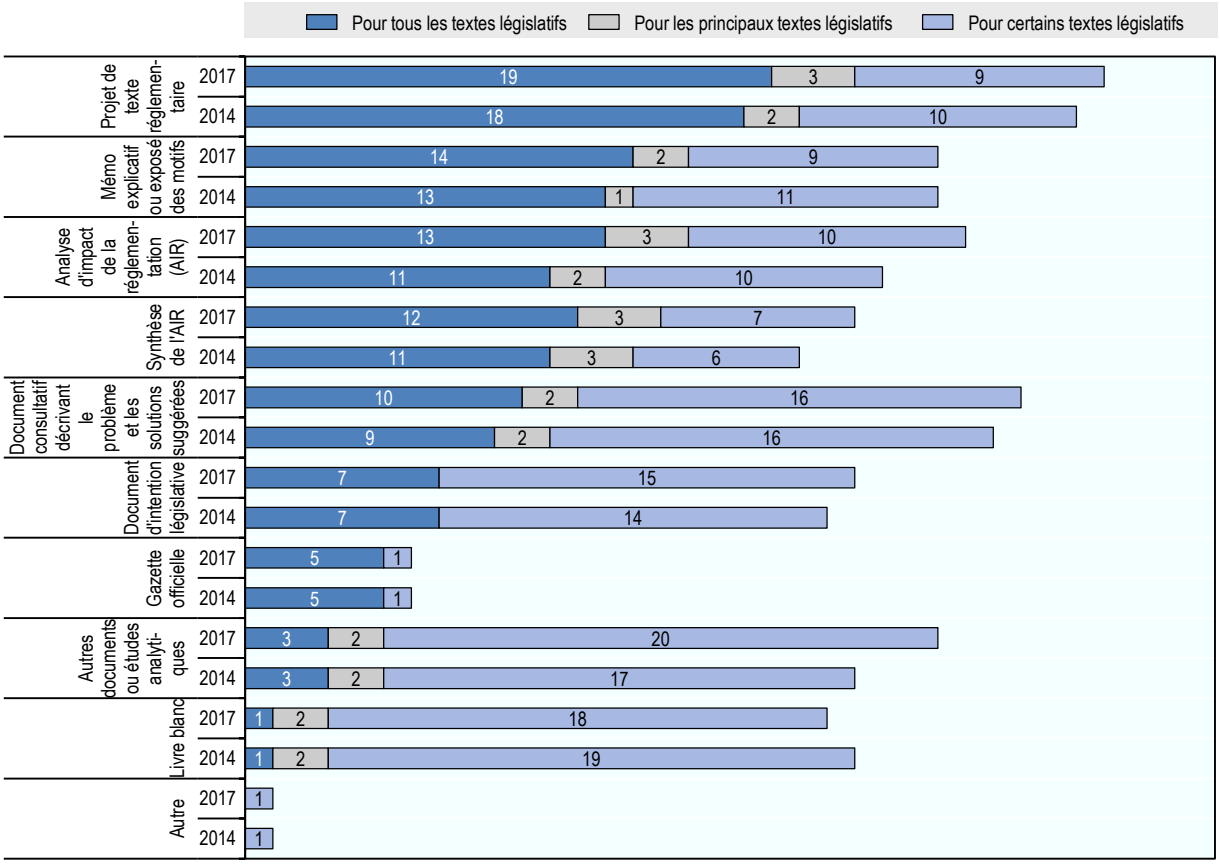
Graphique 2.10. Documents disponibles à l'appui de l'association précoce des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869640

Graphique 2.11. Documents disponibles à l'appui de l'association ultérieure des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

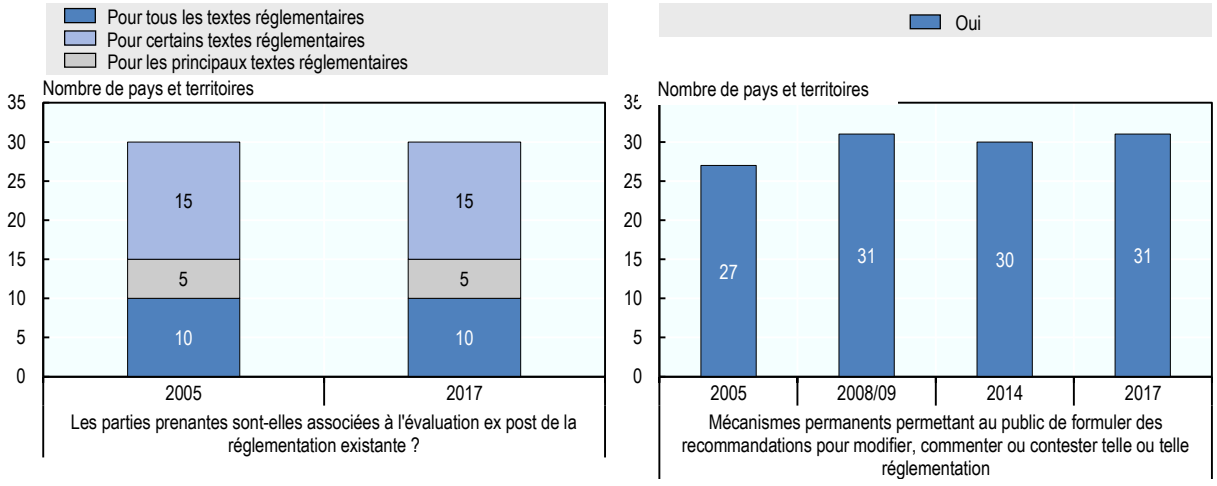
StatLink https://doi.org/10.1787/888933869659

Association des parties prenantes à l'évaluation ex post

La grande majorité des pays de l'OCDE continue d'utiliser des mécanismes instaurés à titre permanent donnant la possibilité au public de formuler des recommandations en vue de modifier, commenter ou contester telle ou telle réglementation.

En revanche, l'association des parties prenantes au profit des évaluations *ex post* est beaucoup moins systématique. Seule une minorité des pays ayant participé à l'enquête associent régulièrement leurs parties prenantes à l'évaluation des réglementations existantes pour recueillir d'éventuelles suggestions d'améliorations. Il apparaît ainsi que les pays ont encore du chemin à faire pour parfaire leur cycle réglementaire.

Graphique 2.12. Association des parties prenantes à l'évaluation *ex post*



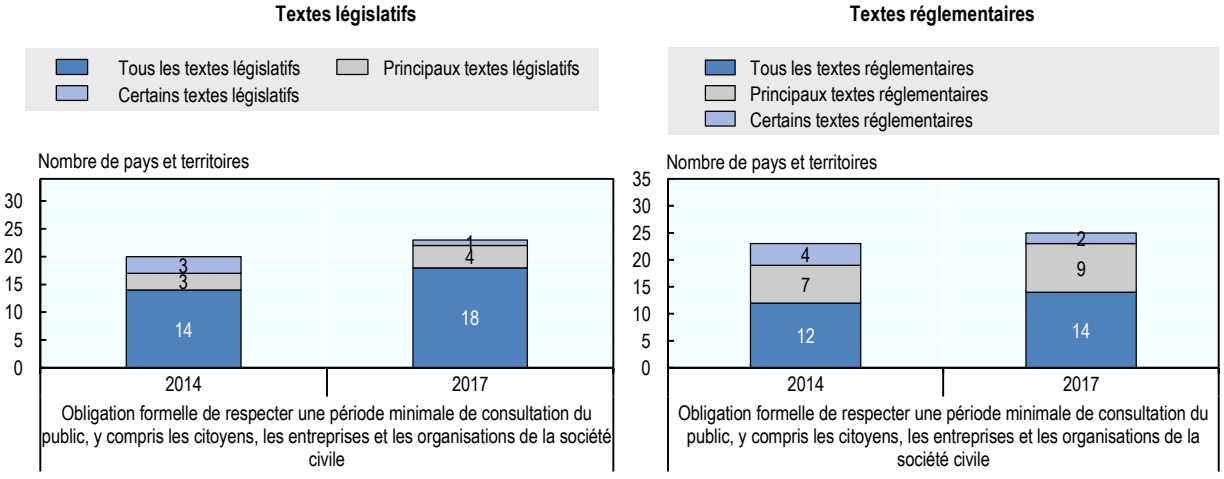
Note : données de 34 pays membres de l'OCDE et de l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869678

Période minimale de consultation du public

Les pays de l'OCDE sont de plus en plus nombreux à avoir instauré une période minimale de consultation du public – citoyens, entreprises, organisations de la société civile – à propos de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires (Graphique 2.13).

Graphique 2.13. Période minimale de consultation du public



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869697

En 2017, une majorité de pays utilise une telle période minimale de manière systématique afin que les parties prenantes aient suffisamment de temps pour contribuer utilement au processus d'élaboration des textes. En général, les pays de l'OCDE prévoient une période minimale de consultation de quatre semaines, même si l'on rencontre des durées plus courtes et plus longues : par exemple, le Costa Rica, l'Espagne, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie et la Pologne ont une durée plus courte, tandis que la Suisse et l'Union européenne ont une durée minimale de 12 semaines.

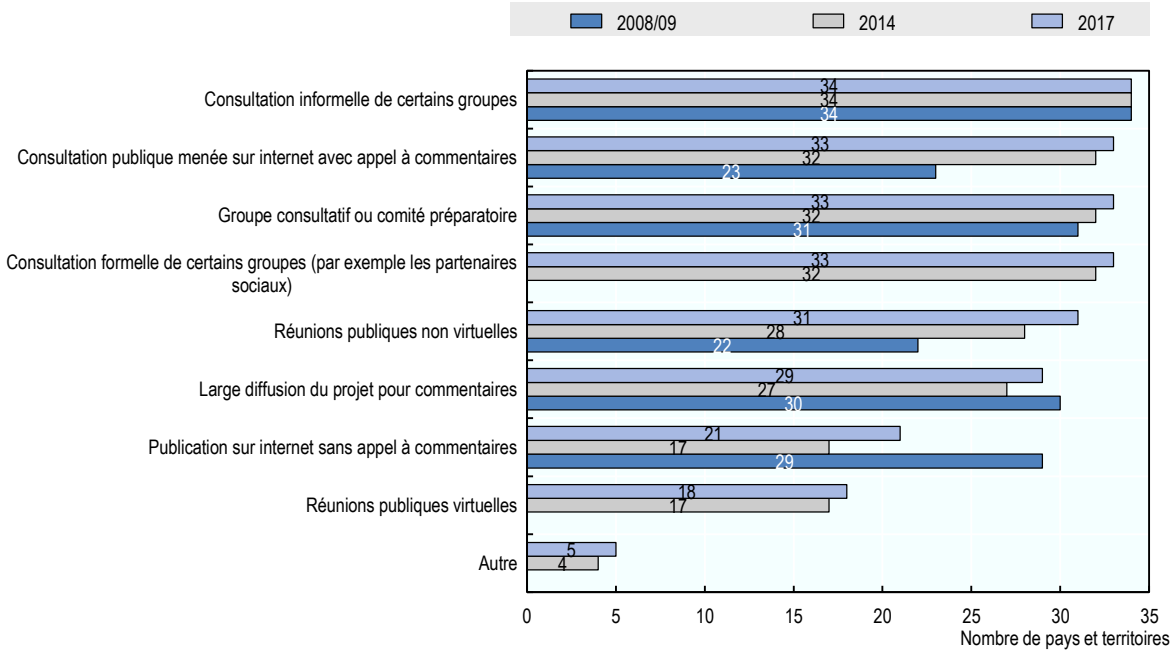
Lorsqu'une telle période minimale existe, elle est habituellement appliquée de manière systématique – c'est-à-dire pour toutes les lois et réglementations, ou les principales d'entre elles.

Formes d'association des parties prenantes

Les pays de l'OCCE continuent d'avoir recours à toute une palette d'outils pour consulter tant le public que, de manière plus ciblée, certaines parties prenantes (Graphique 2.14).

Les formes les plus répandues d'association des parties prenantes n'ont pas changé : les autorités ont recours à internet pour faire réagir le public de manière active, et à des groupes consultatifs ou comités préparatoires pour bénéficier de l'expertise de groupes spécifiques. La consultation formelle de certains groupes tels que les partenaires sociaux reste un volet essentiel du système dans la plupart des pays de l'OCDE. Si les pays utilisent de plus en plus des réunions publiques non virtuelles pour compléter les consultations via internet, ils sont moins nombreux à monter des réunions publiques virtuelles pour associer les parties prenantes à la programmation réglementaire.

Graphique 2.14. Formes d'association des parties prenantes



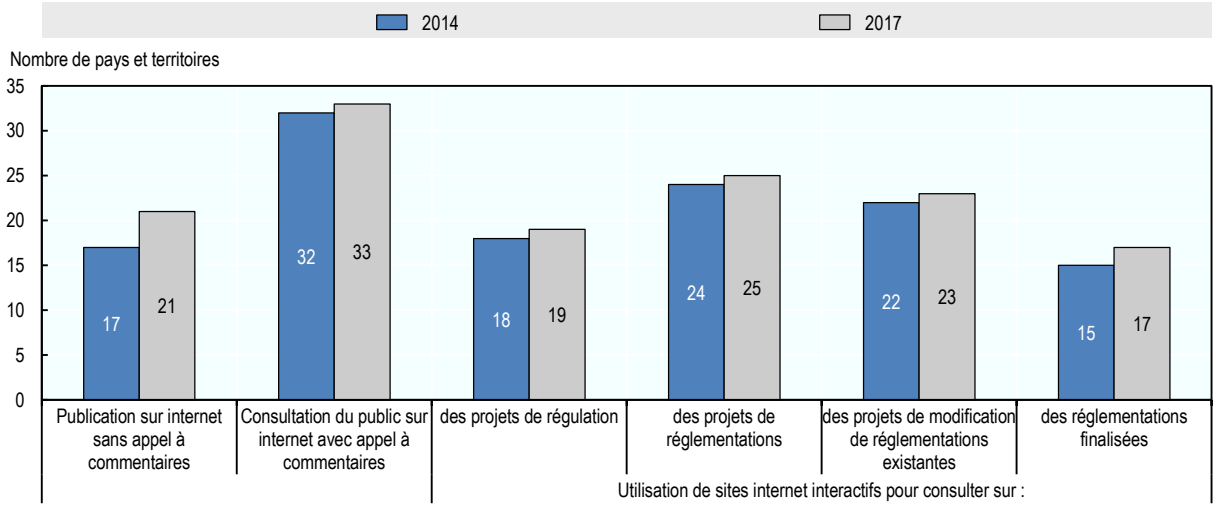
Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869716

Utilisation des TIC pour associer les parties prenantes aux différents stades de l'élaboration des textes

L'utilisation des TIC par les pays de l'OCDE pour associer les parties prenantes tout au long du processus de réglementation est bien établi et continue de progresser (Graphique 2.15). Le plus souvent, il s'agit de recueillir les réactions du public sur les projets de réglementations et de le consulter sur des projets de modification réglementaire. Les pays ont moins recours aux TIC pour consulter le public sur la programmation réglementaire et sur les projets finaux de réglementations dans l'optique d'associer les parties prenantes non pas à un stade ou un autre du cycle réglementaire, mais à l'ensemble de ce dernier.

Graphique 2.15. Utilisation des TIC pour associer les parties prenantes aux différents stades de l'élaboration des textes



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

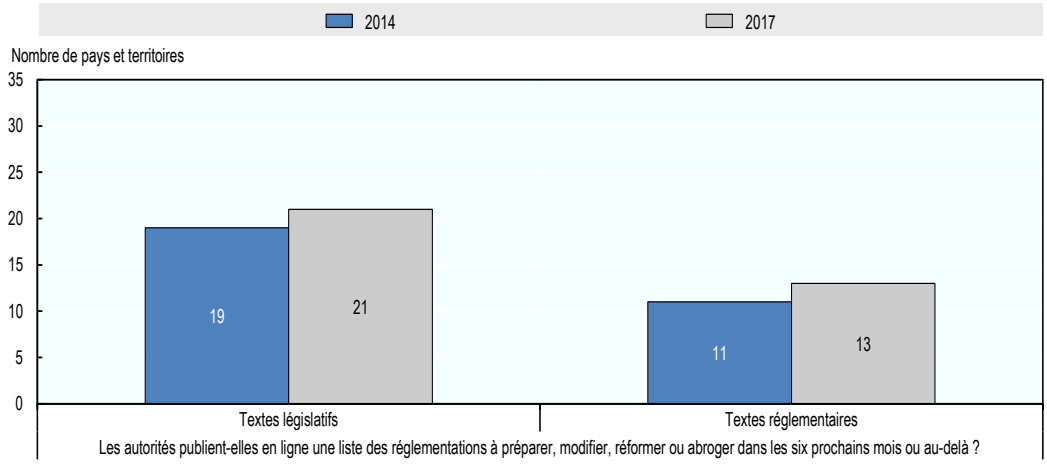
StatLink https://doi.org/10.1787/888933869735

Toutefois, les informations étant fréquemment dispersées sur différents sites, il est difficile pour les parties prenantes de les trouver. Les sites internet pourraient être mieux intégrés et les liens entre sites pourraient être améliorés. Le nombre de pays de l'OCDE ayant reconnu l'intérêt d'un site internet central publiant toutes les consultations en cours a augmenté depuis 2014, et atteint un pays sur deux environ.

Planification réglementaire

Le nombre de pays publiant une liste de réglementations à mettre au point, modifier ou abroger dans le semestre à venir ou au-delà a augmenté, mais cette pratique n'est pas encore une habitude prise dans toute la zone OCDE. La majorité des pays publie une telle liste pour les textes législatifs ; un tiers en publie une pour les textes réglementaires (Graphique 2.16). L'information plus générale du public sur les consultations à venir n'est pas fournie de manière systématique – même si on constate une légère amélioration depuis 2014 (Graphique 2.17).

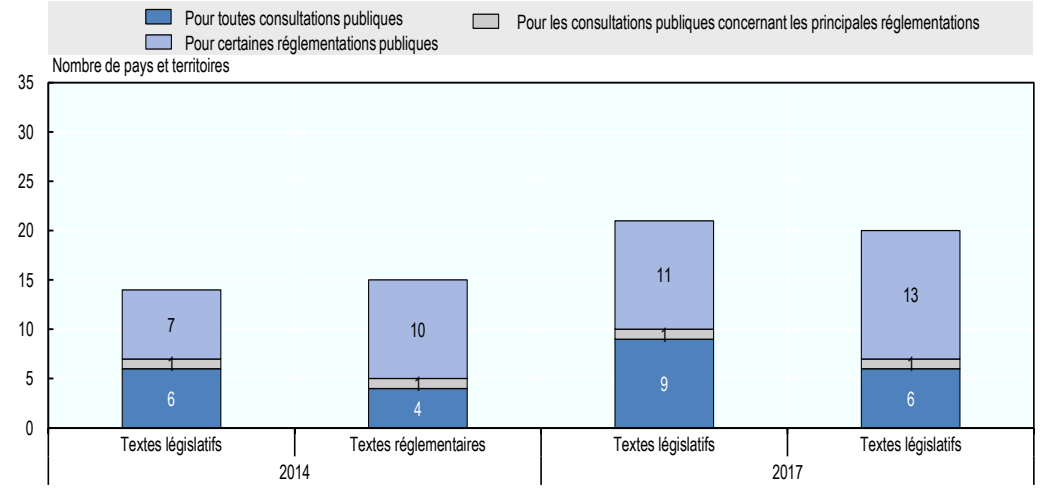
Graphique 2.16. Listes en ligne pour la planification réglementaire



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869754

Graphique 2.17. Consultations à venir : information du public



Note : données de 34 pays membres de l'OCDE et de l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869773

Commentaires issus des consultations : réactions et utilisation

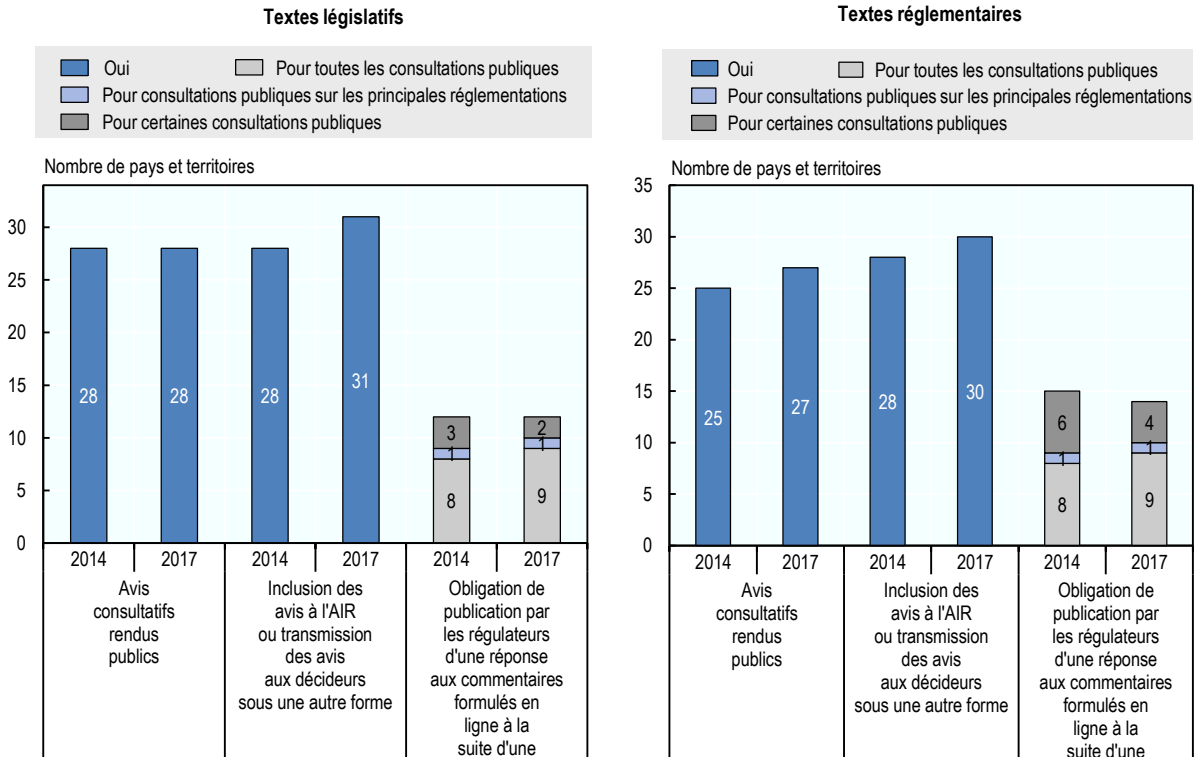
Les pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes propices à la transparence du processus de consultation et à son intégration au processus réglementaire.

Par exemple, le nombre de pays qui publient, au moins pour certaines réglementations, les avis des participants exprimés durant la consultation a encore augmenté (Graphique 2.18). De la même manière, la plupart des pays intègrent ces avis issus des

consultations aux AIR, ou les transmettent aux décideurs d'une autre manière, veillant ainsi à ce que les réactions des parties prenantes alimentent bien le processus décisionnel. Plus généralement, il peut exister des synergies exploitables par les pays en rassemblant les consultations *ex ante* et *ex post* sur un site internet central.

Seule une minorité de pays de l'OCDE fait savoir aux parties prenantes comment leurs apports ont été utilisés dans le processus d'élaboration des textes en publiant des réponses aux commentaires en ligne, et le nombre de pays concernés a légèrement reculé s'agissant des textes réglementaires. Comme on a déjà pu l'établir, il est essentiel d'adresser des explications aux parties prenantes si l'on veut qu'elles se sentent intégrées et traitées comme il se doit dans leurs interactions avec la puissance publique (Lind and Arndt, 2016[10]).

Graphique 2.18. Commentaires issus des consultations : réactions et utilisation



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869792

Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) apporte des informations cruciales aux décideurs sur l'opportunité et la manière de réglementer dans le but de satisfaire aux objectifs de l'action publique (OCDE, 2012[1]). Il n'est pas simple d'échafauder des réponses « correctes » qui, aussi, maximisent le bien-être sociétal. Le rôle de l'AIR consiste à soutenir cet effort en examinant de manière critique les impacts et les répercussions de différentes solutions autres. Enrichir la base d'observations factuelles en

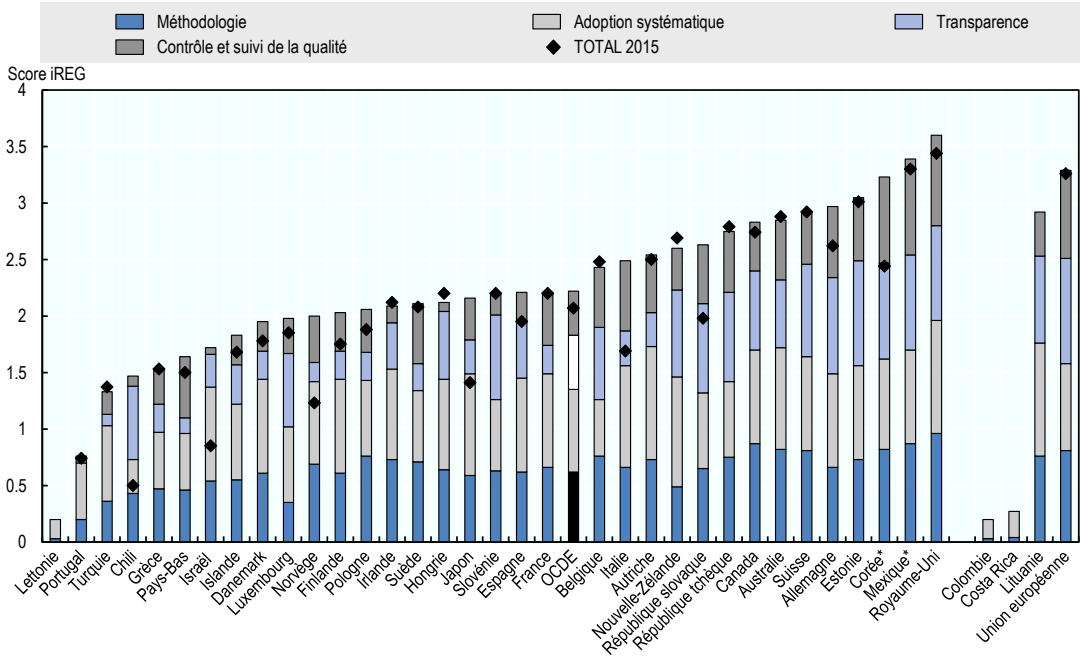
matière réglementaire au moyen de l'AIR est l'un des principaux instruments de réglementation dont disposent les autorités (OCDE, 2012[1]).

Un système d'AIR efficace peut contribuer à promouvoir la cohérence de l'action publique en illustrant clairement les compromis intrinsèques aux projets de réglementations. Il y parvient en montrant l'efficience et les retombées distributives de la réglementation. L'AIR peut également diminuer les défaillances dues à la réglementation : par exemple, elle peut illustrer le fait que la réduction des risques dans un domaine peut aboutir à en créer dans d'autres secteurs, démontrer le caractère superflu d'une réglementation ou encore pointer les échecs qui naîtront de l'absence d'une réglementation manifestement nécessaire (OCDE, 2009[11]).

Tendances récentes en matière d'AIR

Par rapport à 2014, les pays de l'OCDE ont en moyenne davantage amélioré leurs pratiques en matière d'AIR pour les textes réglementaires que pour les textes législatifs, ce qui dessine une plus grande marge de progression pour les pratiques législatives qui sont déléguées (Graphique 2.19 et Graphique 2.20).

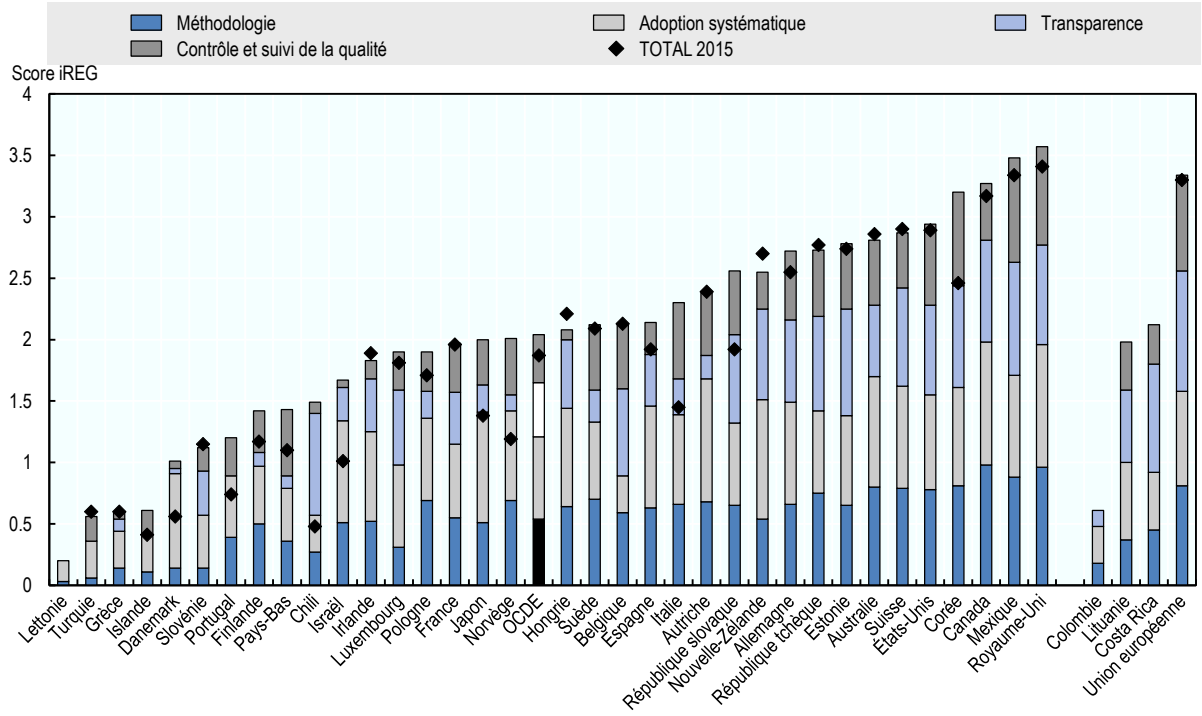
Graphique 2.19. Indicateurs composites : l'AIR au service de l'élaboration de textes législatifs, 2018



Notes : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question. L'indicateur ne couvrant que les pratiques de l'exécutif, les États-Unis sont absents de ce graphique, puisque tous leurs textes législatifs proviennent du Congrès. *La plupart des lois sont initialement proposées par l'exécutif dans la majorité des pays, sauf en Corée et au Mexique où les lois sont majoritairement d'origine parlementaire.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869811

Graphique 2.20. Indicateurs composites : l'AIR au service de l'élaboration de textes réglementaires, 2018



Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869830

En termes absolus, c'est le domaine de l'adoption systématique de l'AIR qui s'est le plus amélioré entre 2014 et 2017 pour les textes législatifs. L'adoption systématique était déjà le domaine dans lequel les pays récoltaient leur meilleur score en termes d'AIR en 2014, et le demeure en 2017. L'adoption systématique a pour objectif d'apprécier l'existence, en matière d'AIR, d'obligations formelles en termes de proportionnalité et de dispositif institutionnel (OCDE, 2015[8]).

La deuxième progression constatée entre 2014 et 2017 concerne le contrôle et le suivi de la qualité. Il s'agit de mesurer l'existence des fonctions nécessaires au suivi de la concrétisation de l'AIR et d'une obligation de veiller à la qualité de l'analyse (OCDE, 2015[8]). Les pays de l'OCDE se sont davantage efforcés d'améliorer leurs performances pour cet indicateur composite que pour les autres. Mais en dépit de ces progrès, cet élément demeure le moins appliqué.

Les pays qui ont entrepris des réformes substantielles sont le Chili, la Corée, Israël, l'Italie, le Japon, la Norvège et la République slovaque.

- Au Chili, l'exécutif a émis une instruction présidentielle créant l'obligation inédite de conduire des AIR centrées sur la productivité pour les ministères de la sphère économique.
- Une plateforme électronique d'AIR a été lancée en 2015 afin de relever la qualité des AIR et d'alléger la charge que représente la préparation des rapports d'AIR en Corée. Elle donne aux fonctionnaires chargés de préparer les AIR la possibilité d'obtenir automatiquement les données nécessaires pour une analyse coûts-avantages, ainsi qu'une quantité suffisante de descriptions et d'exemples intéressant tous les secteurs.
- Depuis la publication fin 2017 de la résolution gouvernementale afférente, Israël dispose de règles et d'orientations plus cadrées pour les AIR, dans le but de mieux asseoir la politique de la réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration, même si la priorité visée est la réduction de la charge réglementaire.
- L'Italie a instauré des critères de sélection pour les grandes réglementations, et a cherché à étendre le champ analytique à différent types d'impacts – par exemple économique, social et environnemental.
- Le Japon a déployé de nombreux efforts pour renforcer son environnement réglementaire. En 2017 ont été révisées ses Lignes directrices de mise en œuvre de l'évaluation des réglementations, avec à la clé une actualisation de lignes directrices remontant à 2007 qui continue de prôner une évaluation exhaustive de l'impact des politiques, sans oublier les différentes techniques et procédures que les ministères peuvent adopter.
- La Norvège a amélioré sa procédure standard et bien établie d'élaboration de la réglementation en actualisant en 2016 les instructions applicables aux études et rapports officiels. Ces instructions instaurent de nouveaux seuils de détermination du type d'analyse à mener – simplifiée ou complète.
- La République slovaque a institué, avec « AIR 2020 – Pour une meilleure stratégie réglementaire », une démarche mobilisant l'ensemble du gouvernement en matière d'action réglementaire. Cette démarche a permis de renforcer le socle méthodologique de l'évaluation de toute une série d'impacts économiques. En outre, le ministère de l'Économie a accueilli en 2015 un nouveau Comité de travail permanent chargé de superviser la qualité des évaluations de l'impact des réglementations.

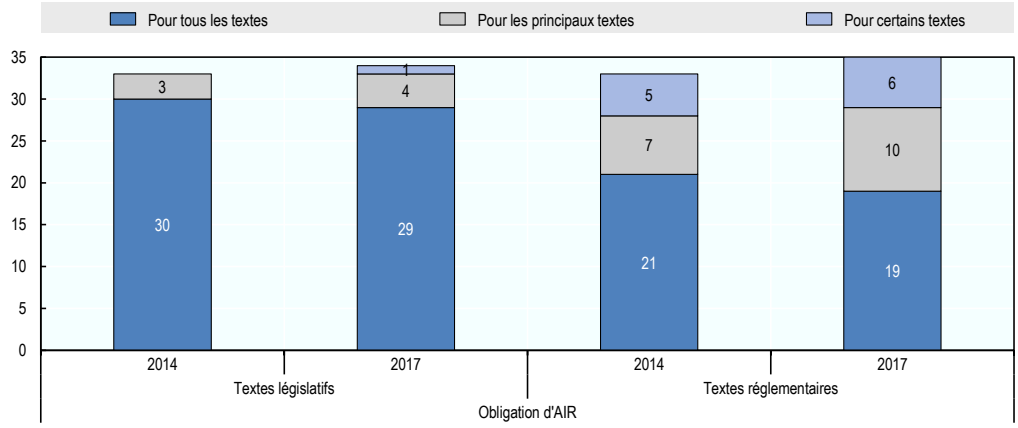
Les améliorations les plus marquées en ce qui concerne les textes réglementaires sont à mettre au crédit des pays qui avaient renforcé l'application de l'AIR à ces textes plus généralement, c'est-à-dire dans les quatre domaines. Il s'agit de la Corée, d'Israël, de l'Italie et du Japon, par suite de leurs réformes de l'AIR détaillées plus haut.

Différents pays de l'OCDE ont perfectionné leur système d'AIR entre 2014 et 2017, mais globalement, les améliorations sont marginales. Comme les *Perspectives de la politique de la réglementation* précédentes (OCDE, 2015[8]) l'avaient laissé présager, les progrès les plus importants proviendront, dans les pays qui mettent en œuvre un système d'AIR performant, du renforcement des pratiques de transparence et du contrôle. L'analyse n'a pas changé à cet égard. Il reste beaucoup à faire pour intégrer pleinement la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012[1]) aux systèmes d'AIR des pays membres.

Adoption de l'AIR : obligations formelles et pratique

L'AIR est aujourd'hui dans presque tous les pays de l'OCDE une obligation qui s'applique à l'élaboration des textes tant législatifs que réglementaires. Le champ de cette obligation a un peu changé : en vertu d'une approche plus raisonnée de l'évaluation d'impact, les pays sont moins nombreux à imposer une AIR pour toutes les réglementations (Graphique 2.21).

Graphique 2.21. AIR : obligations formelles

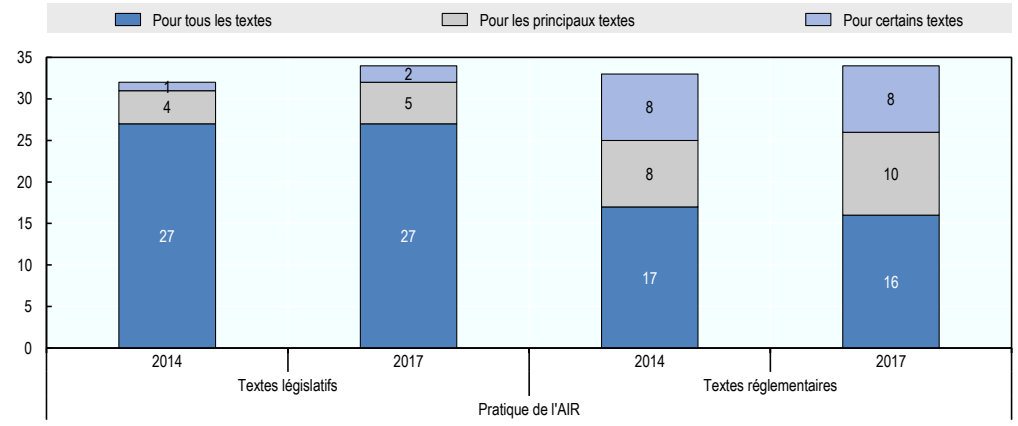


Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869849

Si la mise en œuvre reste imparfaite, l'écart entre les obligations et la pratique semble s'être réduit depuis 2014, et est moindre pour la législation que pour la réglementation (Graphique 2.22).

Graphique 2.22. L'AIR dans la pratique



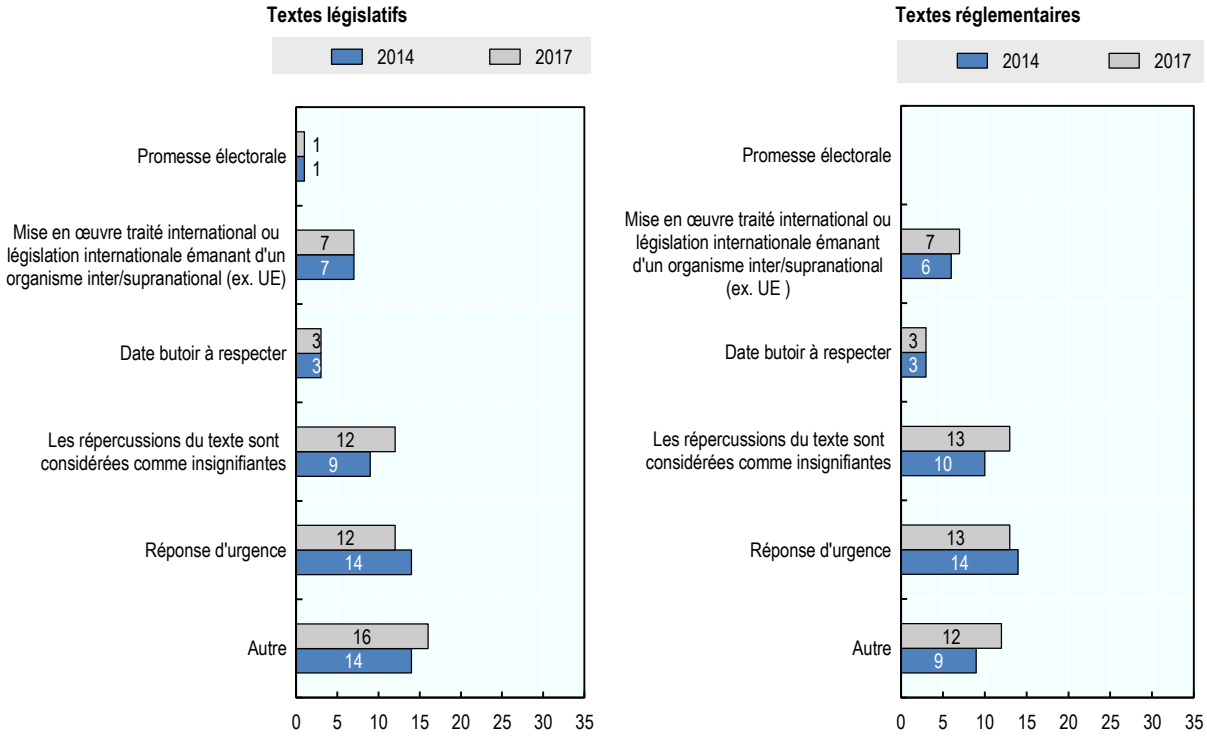
Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869868

Exemptions d'AIR et conséquences

Plus d'un pays de l'OCDE sur trois applique des exemptions d'AIR (Graphique 2.23), ce qui signifie que les Membres de l'OCDE progressent de manière raisonnée en matière d'analyse des projets de réglementations. Il importe néanmoins de vérifier que les évaluations peuvent se faire lorsque cela est nécessaire, et il convient de noter à cet égard une augmentation globale des types d'exemptions disponibles.

Graphique 2.23. AIR : exemptions

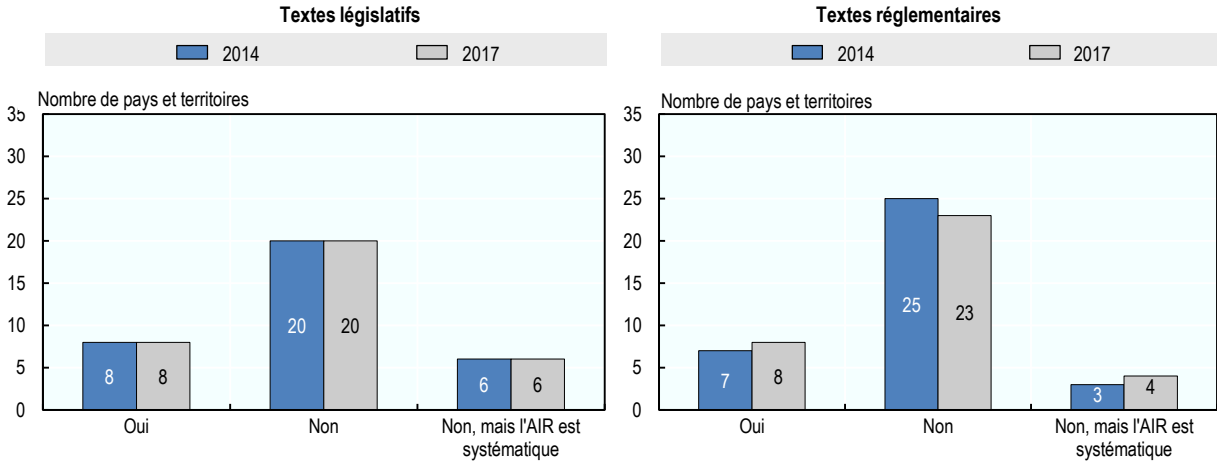


Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869887

Toutefois, les conséquences d'une absence d'AIR dans des circonstances où elle était obligatoire sont limitées. Huit pays seulement prévoient d'entreprendre un examen postérieur à la mise en œuvre si l'AIR prévue n'a pas eu lieu (Graphique 2.24).

Graphique 2.24. En l'absence d'AIR, un examen postérieur à la mise en œuvre est-il obligatoire ?



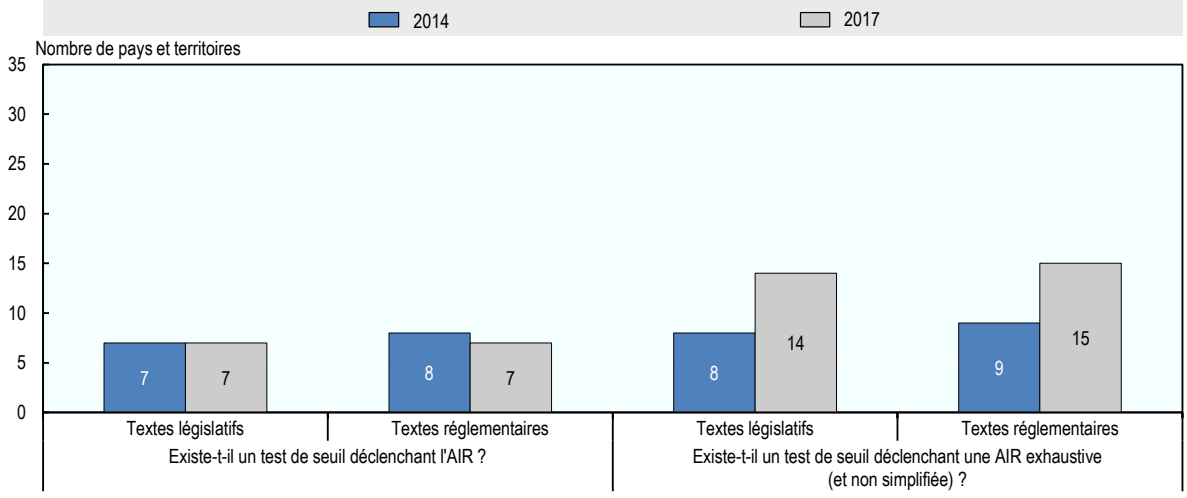
Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869906

Tests de seuil pour l'AIR

Les pays se tournent vers une approche plus raisonnée de l'AIR (Graphique 2.25). Relativement peu de pays disposent de tests de seuil déclenchant l'AIR ; ils sont encore moins nombreux à les rendre publics. Seuls les États-Unis, le Mexique et l'Union européenne publient cette information.

Graphique 2.25. AIR : tests de seuil



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

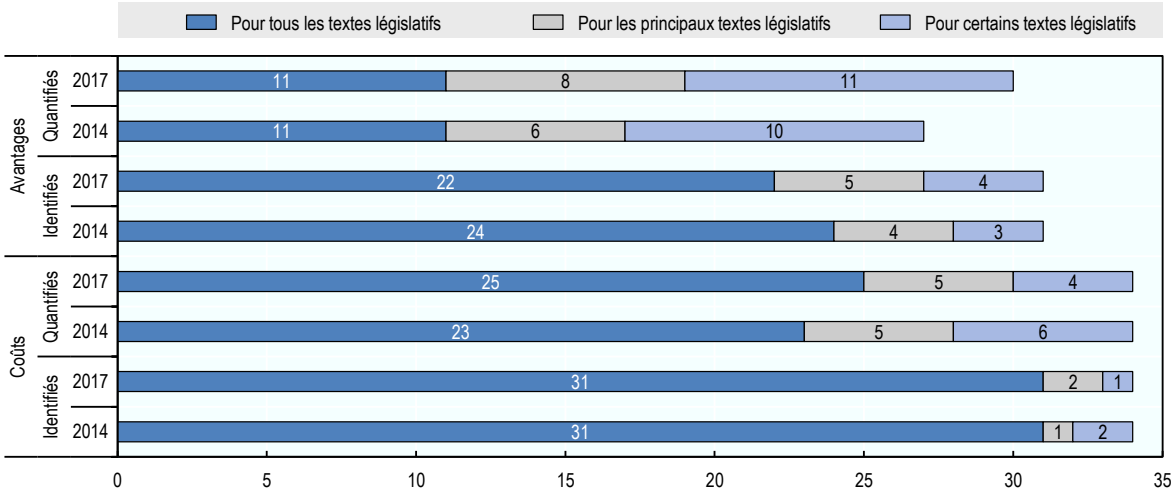
StatLink https://doi.org/10.1787/888933869925

L'utilisation de tests de seuil pour déterminer s'il y a lieu de mener une AIR complète ou simplifiée s'est accrue pour les textes tant législatifs que réglementaires ; elle concerne aujourd'hui un tiers environ des pays de l'OCDE.

Analyse des coûts, des avantages et des effets redistributifs

Les pays quantifient de plus en plus les coûts et les avantages, en particulier pour la législation (Graphique 2.26 et Graphique 2.27).

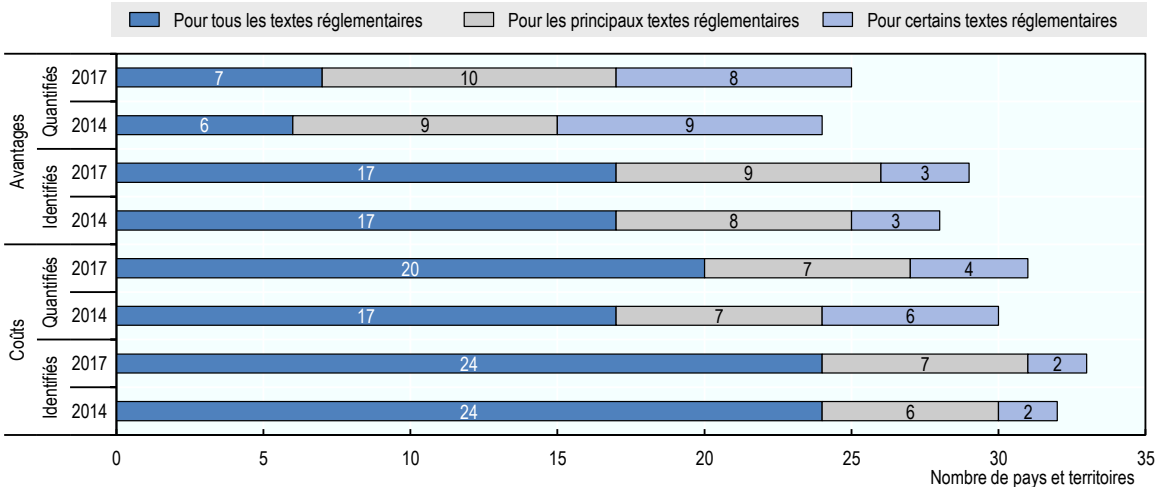
Graphique 2.26. Analyse des coûts et avantages pour les textes législatifs



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869944

Graphique 2.27. Analyse des coûts et avantages pour les textes réglementaires



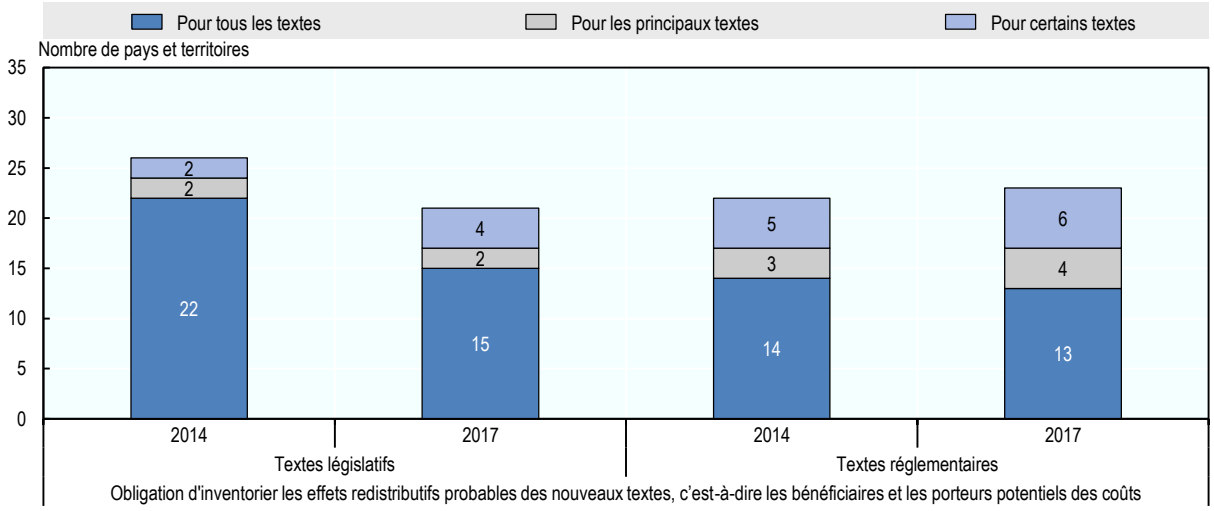
Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869963

Le nombre de pays de l'OCDE imposant une quantification des avantages pour les textes législatifs est passé de 26 à 30 depuis 2014. Celui des pays imposant une quantification des coûts est passé de 23 à 25 pour l'ensemble des textes législatifs, et de 18 à 20 pour l'ensemble des textes réglementaires.

La quantification des avantages demeure en retrait de celle des coûts. Cette dernière est obligatoire dans la majorité des pays de l'OCDE pour toutes les réglementations, mais la quantification des avantages ne l'est, souvent, que pour certaines d'entre elles. Le détail des effets redistributifs des réglementations est désormais requis dans moins de pays qu'en 2014, et son champ d'application a été restreint à quelques réglementations (Graphique 2.28).

Graphique 2.28. Analyse des effets redistributifs



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933869982

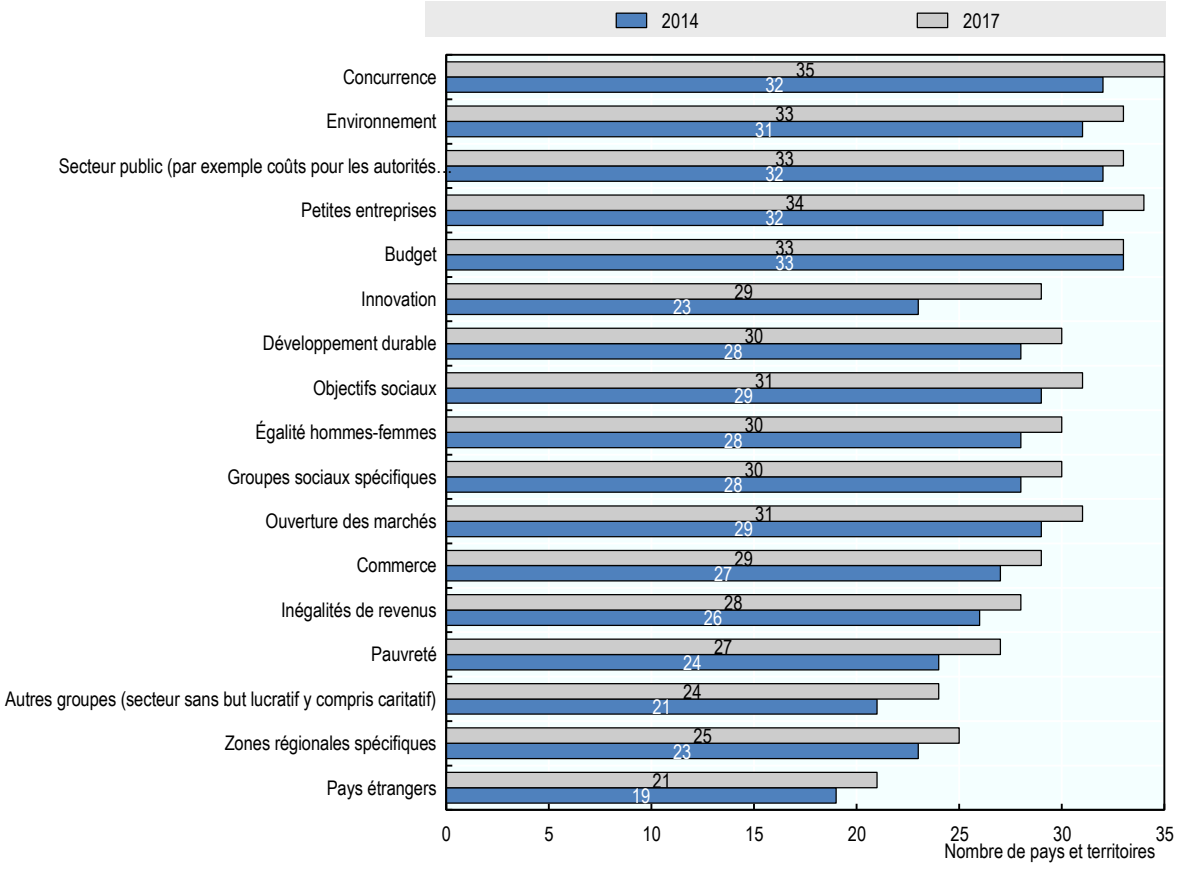
Types d'impacts évalués en AIR

Pour la plupart des types d'impacts, le nombre de pays imposant une évaluation a légèrement augmenté (Graphique 2.29). Les impacts sur l'économie (par exemple sur la concurrence et sur les petites entreprises), l'environnement, le secteur public et le budget demeurent les types d'impacts les plus fréquemment évalués.

Malgré une progression, l'analyse des impacts sociaux (par exemple sur les inégalités de revenus et la pauvreté) reste, comparativement, moins développée. De même, les évaluations des impacts sur les pays étrangers demeurent moins nombreuses que d'autres types d'évaluations, puisque près de deux pays de l'OCDE sur trois impose l'évaluation d'au moins certaines réglementations.

Fait intéressant et en phase avec le dynamisme de l'environnement technologique, on note une hausse significative du nombre de pays de l'OCDE – 29 désormais – évaluant les impacts des nouvelles réglementations sur l'innovation.

Graphique 2.29. Types d'impacts évalués en AIR



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870001

Évaluation *ex post*

Le stock législatif et réglementaire s'est rapidement accru dans la plupart des pays. Cependant, toutes les réglementations n'ont pas été évaluées de manière rigoureuse *ex ante*, et même lorsqu'elles l'ont été, tous leurs effets ne peuvent être connus par avance. Les réglementations doivent faire l'objet d'examens périodiques afin de s'assurer qu'elles restent adaptées à leur objectif

Nombre des caractéristiques d'une économie ou d'une société intéressant telle ou telle réglementation connaissent des changements au fil du temps (OCDE, 2017[12]). Par exemple, les marchés se modifient, les technologies progressent et les préférences, valeurs et comportements évoluent. Et l'accumulation même des réglementations peut progressivement créer des interactions qui exacerbent les coûts, réduisent les avantages ou ont d'autres conséquences non désirées (OCDE, à paraître[3]).

Le stock réglementaire est en général beaucoup plus important que le flux réglementaire, avec à la clé des impacts cumulés proportionnellement plus élevés. Une amélioration même mineure de la qualité du stock réglementaire est donc susceptible de générer de solides avantages pour la société (OCDE, à paraître[3]).

La Recommandation de 2012 invite donc les gouvernements à *« [p]rocéder 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 ».*

Les évaluations des réglementations existantes peuvent également être porteuses d'importants enseignements sur la manière d'améliorer la conception et l'administration des *nouvelles* réglementations, par exemple pour changer plus efficacement les comportements. C'est ainsi que les examens *ex post* complètent le « cycle réglementaire » qui commence par l'évaluation *ex ante* des projets et se poursuit par la mise en œuvre et la gestion administrative (OCDE, 2015[8]; OCDE, à paraître[3]).

Tendances récentes de l'évaluation ex post

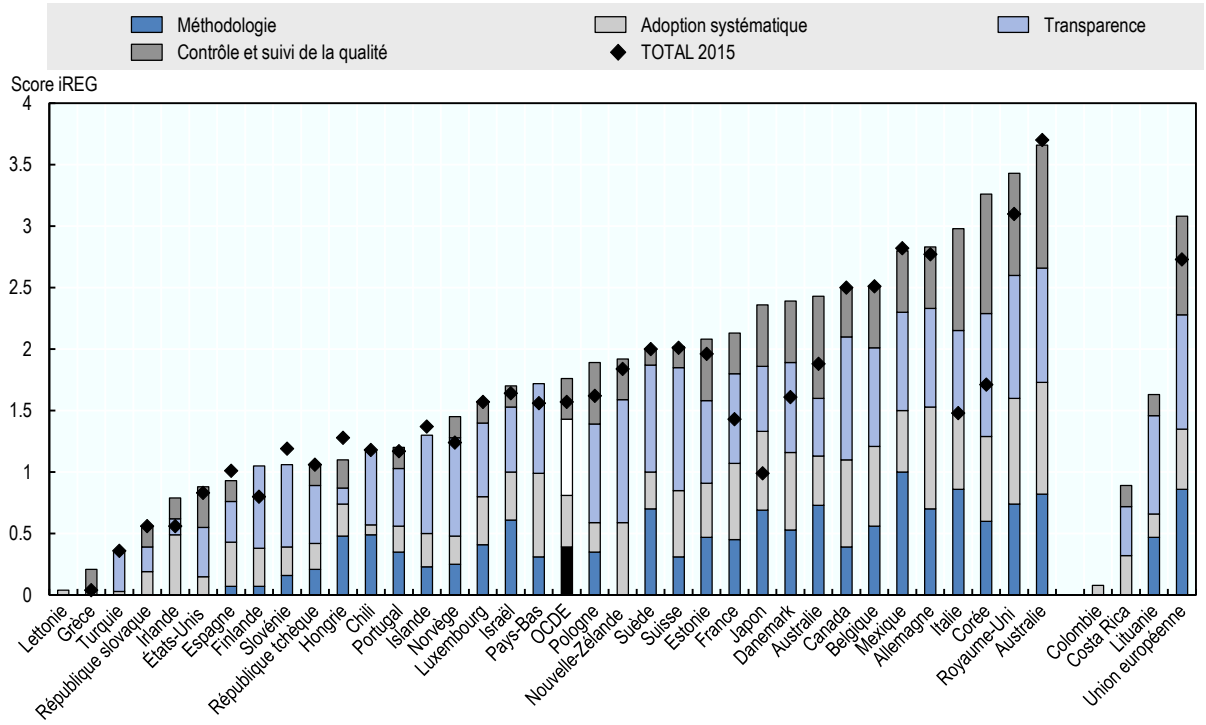
Malgré les avantages importants que présente une réforme du stock réglementaire, les systèmes d'évaluation *ex post* demeurent rudimentaires dans la plupart des pays de l'OCDE, et les évolutions intervenues depuis 2014 sont en moyenne marginales (Graphique 2.30 et Graphique 2.31). La plupart des améliorations ont concerné le contrôle et le suivi de la qualité, et l'adoption systématique de l'évaluation *ex post*. Ces progrès n'empêchent toutefois pas le contrôle et le suivi de la qualité de rester insuffisamment développés pour permettre une mise en œuvre satisfaisante.

Les pays qui ont entrepris des réformes en profondeur de leur système d'évaluation *ex post* ces dernières années sont l'Autriche, la Corée, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Italie et le Japon.

- L'Autriche a instauré une obligation d'évaluation *ex post* pour les principales lois et réglementations.
- La Corée a récemment soumis son système d'évaluation *ex post* à ses obligations d'AIR *ex ante*, a lancé une série d'examens en profondeur de sa réglementation dans des domaines désignés de l'action publique, a rendu publiques les évaluations *ex post*, a instauré un contrôle de la qualité et publie désormais chaque année un rapport sur les performances de son système d'évaluation *ex post*.
- Le Danemark a mis en place plusieurs examens *ex post* à partir de principes, par exemple sur les chevauchements de réglementation entre les échelons local, régional et fédéral, et le *Business Forum* danois effectue désormais des examens réglementaires approfondis dans différents domaines de l'action publique.
- Les États-Unis ont mis en place une règle d'articulation entre le stock et le flux. Ainsi, le Bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs*, ou OIRA) a émis des consignes de mise en œuvre de cette règle qui imposent l'évaluation *ex post* des réglementations. L'OIRA passe également en revue la qualité des évaluations *ex post*.
- La France a engagé de solides efforts de simplification, laquelle passe par l'établissement d'un bilan public ; elle a publié en 2017 de nouvelles lignes directrices pour l'évaluation des politiques publiques.

- L'Italie a instauré un nouvel ensemble de procédures applicables à l'évaluation *ex post*, qui comporte des critères de sélection des principales lois et réglementations ; elle a par ailleurs renforcé son dispositif institutionnel.
- Le Japon a mis en place des tests de seuil pour l'évaluation *ex post* et a amélioré la méthodologie et le contrôle de l'évaluation *ex post*.

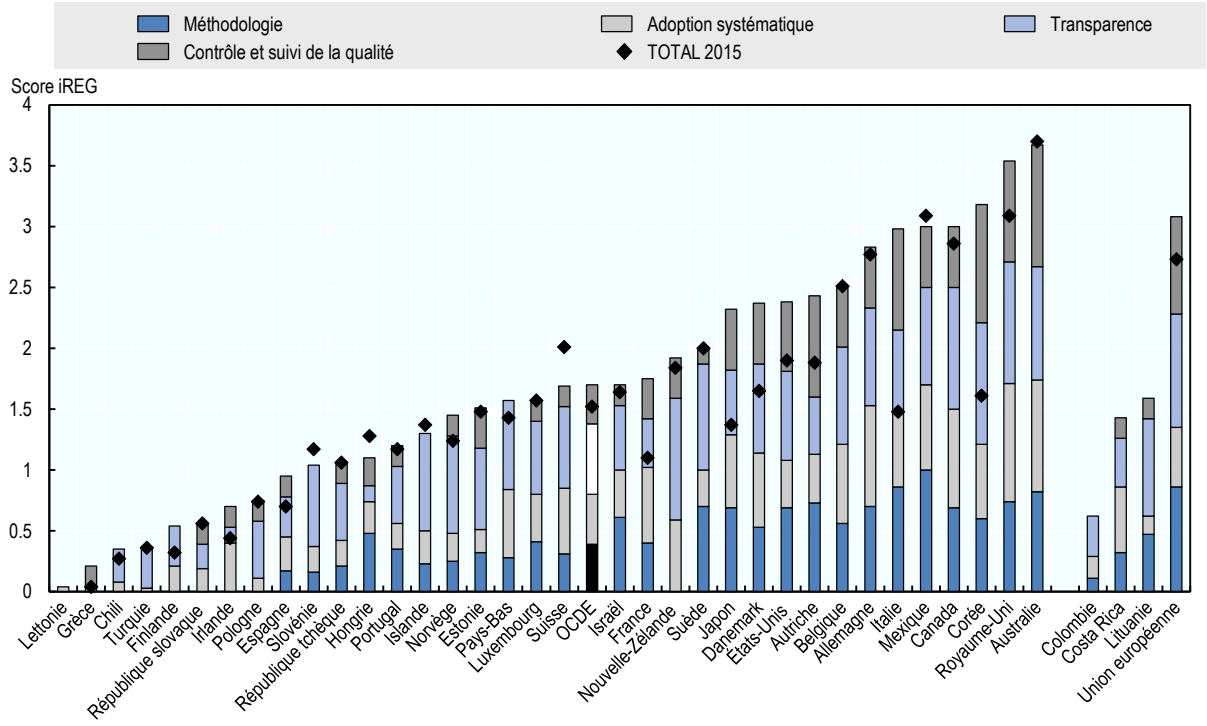
Graphique 2.30. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des textes législatifs, 2018



Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870020

Graphique 2.31. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des textes réglementaires, 2018



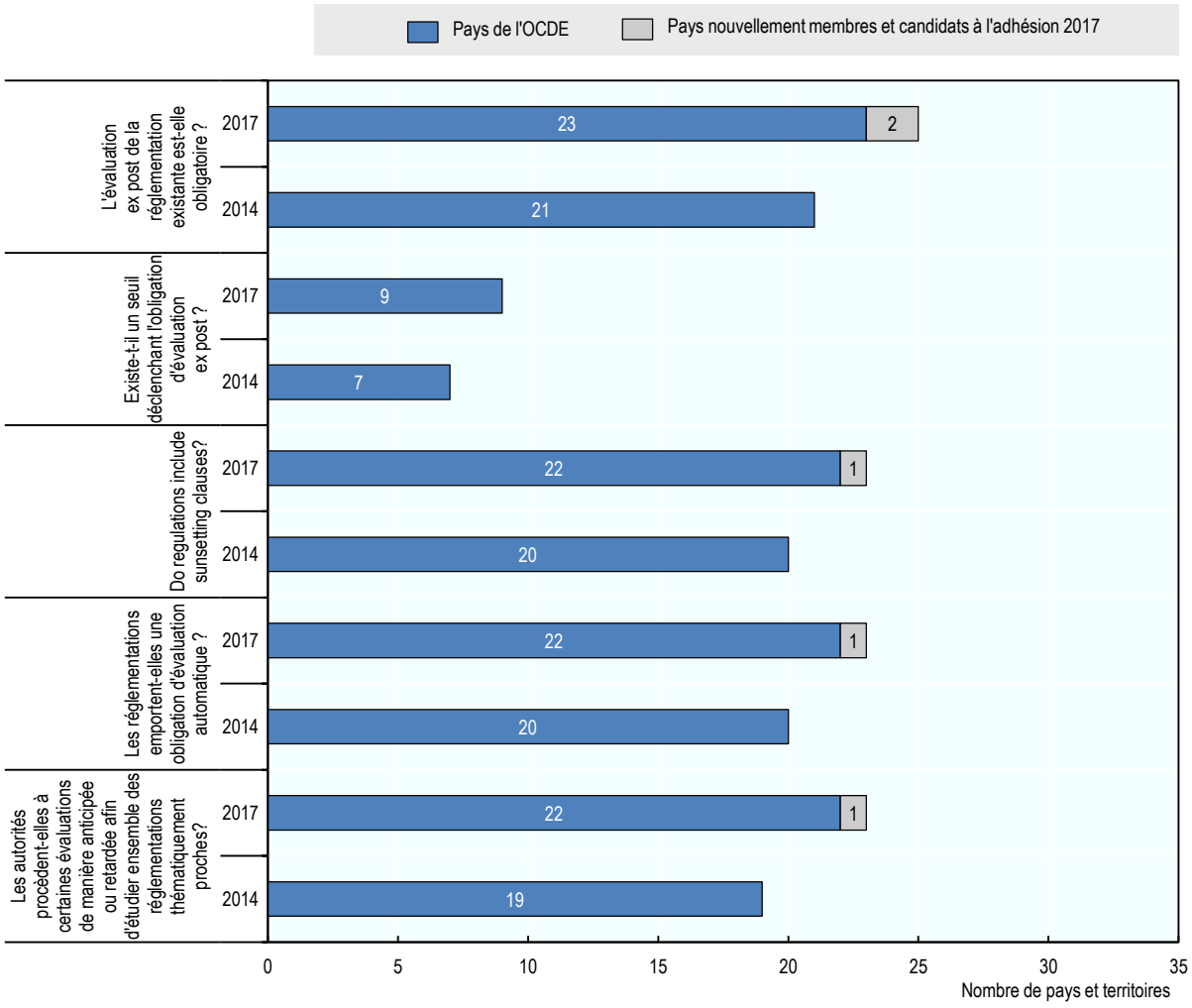
Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870039

Éléments nécessaires à l'évaluation ex post

Le nombre de pays où l'évaluation *ex post* est formellement requise n'a que légèrement augmenté et un tiers des pays de l'OCDE ne l'a toujours pas rendue obligatoire (Graphique 2.32). En outre, dans la plupart des pays où cette obligation existe, elle ne s'applique pas systématiquement à toutes les réglementations, ou aux principales d'entre elles. Les pays de l'OCDE ont mis en place différents types d'obligations pour déclencher les évaluations *ex post*, dont des seuils, des clauses de caducité ou une automaticité de l'évaluation. De plus en plus de pays conduisent des évaluations groupées de réglementations thématiquement proches (« packages »).

Graphique 2.32. Éléments nécessaires à l'évaluation *ex post*



Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

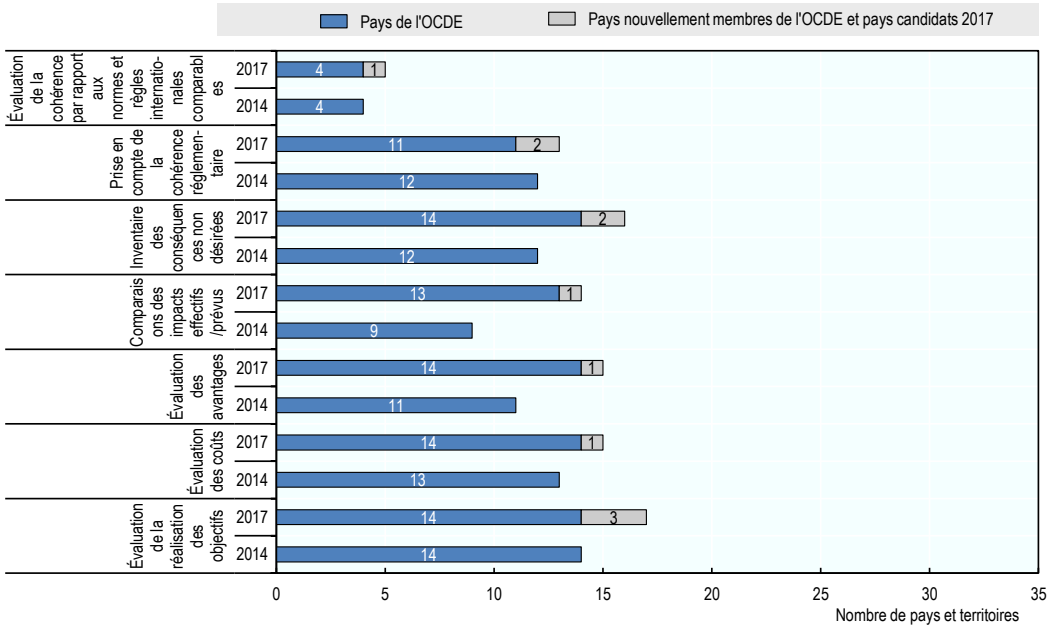
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870058

Méthodologie de l'évaluation ex post

Globalement, la majorité des pays de l'OCDE n'a pas encore établi de méthodologie exhaustive pour l'évaluation *ex post* (Graphique 2.33). De plus, quel que soit le volet considéré, il n'y a pas eu d'amélioration notable depuis 2014.

Le travail consistant à apprécier si une réglementation a atteint ses objectifs fait partie intégrante d'un système d'évaluation *ex post* de qualité. Pourtant, la méthodologie standard de l'évaluation *ex post* ne le prévoit que dans environ un pays de l'OCDE sur trois.

Graphique 2.33. Adoption systématique d'une méthodologie pour les évaluations *ex post*



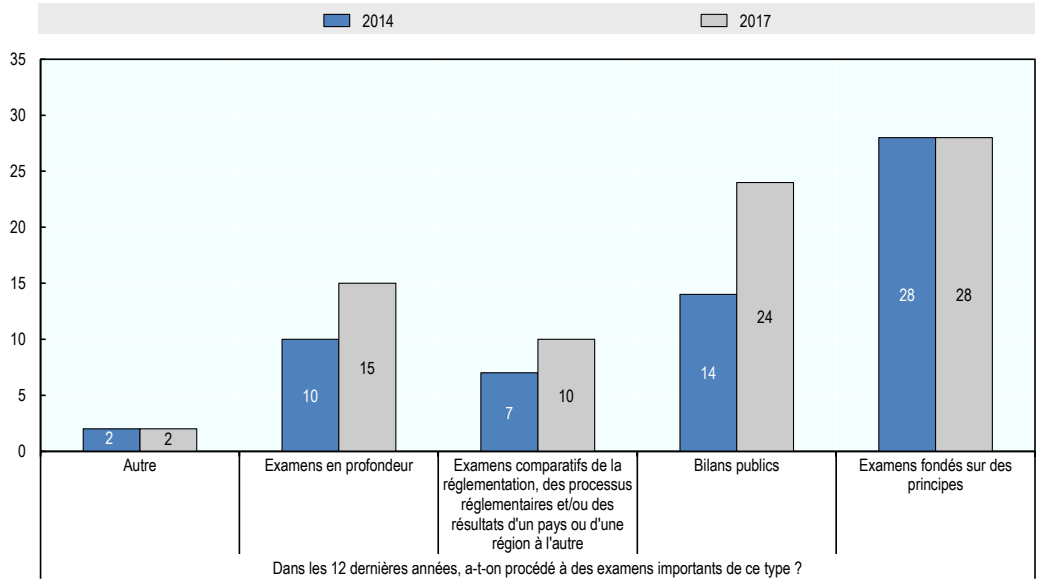
Notes : les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 34 pays qui en étaient membres en 2014, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives aux pays nouvellement membres de l'OCDE et aux pays candidats à l'adhésion en 2017 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870077

Analyses ponctuelles de la réglementation existante conduite dans les 12 dernières années

Les examens fondés sur des principes demeurent les plus utilisés pour passer en revue le stock réglementaire de manière ponctuelle (Graphique 2.34). On enregistre toutefois une nette hausse du nombre de pays dressant des bilans publics et, dans une moindre mesure, menant des examens en profondeur.

Graphique 2.34. Analyses ponctuelles de la réglementation existante conduite dans les 12 dernières années



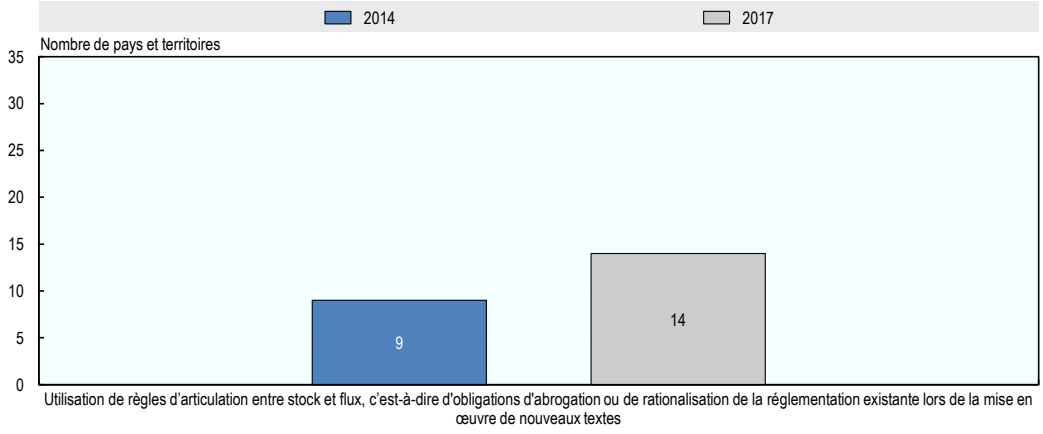
Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870096

Gestion continue de la réglementation

Depuis 2014, les pays de l'OCDE utilisent, pour la plupart, des règles d'articulation entre stock et flux (par exemple des règles imposant plusieurs abrogations pour un texte nouveau) afin d'abroger ou de rationaliser les réglementations en place ; ils restent toutefois minoritaires (Graphique 2.35).

Graphique 2.35. Utilisation de règles d'articulation entre le stock et le flux réglementaires



Note : données relatives à 34 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.
Source : enquêtes 2014 et 2017 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870115

Le premier pays de l'OCDE à formaliser une telle démarche a été le Royaume-Uni en 2011 ; d'autres pays lui ont emboîté le pas, comme le Canada et l'Allemagne en 2012 et 2015 respectivement. Plus récemment, la France, la Corée, les États-Unis et le Mexique ont mis en place leur propre version de cette compensation réglementaire. Certains autres pays font actuellement l'expérience de règles d'articulation stock/flux, ou envisagent leur mise en place, mais leur nombre reste globalement marginal (OCDE, à paraître[13]).

References

Arndt, C. et al. (2015), "2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en. [5]

Arndt, C., P. Davidson and E. Thomson (à paraître), "Indicators of Regulatory Policy and Governance 2018", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, OCDE, Paris. [7]

Arndt, C. et al. (2016), "Building Regulatory Policy Systems in OECD Countries", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 5, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/dbb1a18f-en. [6]

Australia Productivity Commission (2006), "Potential Benefits of the National Reform Agenda", *Report to the Council of Australian Governments*, https://www.pc.gov.au/research/completed/national-reform-agenda/nationalreformagenda.pdf (accessed on 07 June 2018). [2]

Lind, E. and C. Arndt (2016), "Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en. [10]

OCDE (2017), "Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes", http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf. [12]

OCDE (2015), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr. [8]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [1]

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. [11]

OCDE (à paraître), *Best Practice Principles on Reviewing the Regulatory Stock*, Éditions OCDE, Paris. [3]

OCDE (à paraître), *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Éditions OCDE, Paris. [9]

OCDE (à paraître), *One-in X-Out: A Discussion Note*, Éditions OCDE, Paris. [13]

OCDE/UE/JRC (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en. [4]

Chapitre 3. Le paysage institutionnel de la politique et du contrôle réglementaires

Le dispositif institutionnel de la politique et du contrôle réglementaires est un facteur-clé de l'efficacité des cadres réglementaires. Les mécanismes de contrôle sont essentiels pour combler le fossé qui existe entre l'adoption de règles formelles imposant le recours à des outils de gestion de la réglementation et leur application en pratique. La plupart des pays ont investi, au moins dans une certaine mesure, dans le contrôle réglementaire conformément à la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012), mais les mandats institutionnels varient beaucoup selon les pays membre de l'OCDE. Dans bon nombre d'entre eux, les missions de contrôle sont partagées entre plusieurs organes et l'organisation du contrôle réglementaire diffère considérablement d'un pays ou territoire à l'autre. Afin de préciser les modalités du contrôle de la réglementation dans les différents pays, le présent chapitre donne un aperçu descriptif du paysage institutionnel de la politique réglementaire axé principalement sur les mécanismes de contrôle de la réglementation et de suivi de la qualité. Il se fonde sur une nouvelle collecte de données et sur des études de cas, et pose des jalons pour d'autres travaux d'analyse de la performance du contrôle réglementaire.

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.

Principaux constats

Le dispositif institutionnel de la politique et du contrôle réglementaires est un facteur-clé de l'efficacité des cadres réglementaires. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012[1]) présente toute une série de fonctions de contrôle susceptibles de favoriser une prise de décisions de qualité fondées sur les faits observés et de renforcer les effets de la politique de la réglementation. Ces fonctions ont notamment trait au contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, à l'étude des moyens de rendre la réglementation plus efficace, à la contribution à l'amélioration systématique de la mise en œuvre de la politique réglementaire, à la coordination, à l'apport de formations et d'orientations, et aux stratégies visant à améliorer la performance de la réglementation.

Le contrôle réglementaire donne une forte impulsion à la mise en œuvre d'efforts réglementaires plus performants. Les mécanismes de contrôle réglementaire encouragent les agents publics à utiliser les outils de gestion de la réglementation et à appliquer les procédures établies pour produire des réglementations de haute qualité qui atteignent leurs objectifs et qui correspondent aux objectifs à long terme des politiques publiques. Le contrôle favorise également l'adoption d'une vision de la réglementation à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique et se compose d'activités essentielles de coordination qui garantissent une approche homogène de la politique réglementaire d'une administration publique à l'autre.

Les Membres de l'OCDE ont investi dans le contrôle réglementaire conformément à la Recommandation de 2012, bien que les dispositifs institutionnels varient fortement d'un pays à l'autre. Tous les pays de l'OCDE se sont dotés d'un organe compétent dans au moins l'une des fonctions de contrôle réglementaire définies dans la Recommandation de 2012. La responsabilité des différentes fonctions de contrôle est souvent partagée entre plusieurs organes au sein d'un même pays ou territoire. Cela soulève la question de l'efficacité des mécanismes de coordination entre organes ayant des responsabilités partagées, et celle des mérites et défis des diverses organisations à qui incombent les missions et responsabilités relevant de la politique réglementaire.

Les organes de contrôle réglementaire sont majoritairement placés sous l'autorité du gouvernement, soit au sein du centre de gouvernement soit dans un ministère, et s'appuient sur leur expertise respective en matière économique, juridique ou autre. Cependant, d'autres organes participent également de manière croissante aux fonctions de contrôle réglementaire et de contrôle juridique. Ce sont notamment des acteurs « classiques » extérieurs au gouvernement : organes parlementaires, institutions supérieures de contrôle, organes relevant du pouvoir judiciaire ou placés sous l'autorité des services du procureur général – mais également des organes aux caractéristiques moins ordinaires (c'est-à-dire des organes non ministériels), ce qui témoigne du dynamisme institutionnel des pays en la matière. Ce groupe comprend par exemple des organes non-subordonnés qui ne sont pas soumis aux décisions individuelles du pouvoir exécutif mais qui peuvent recevoir l'appui d'un secrétariat rattaché au gouvernement, ou des organes comprenant des représentants de l'exécutif, du pouvoir législatif et/ou de la société civile. Il pourrait être utile de consacrer d'autres travaux d'analyse aux caractéristiques de ces organes pour mieux cerner leur *modus operandi* et leur relation avec le gouvernement, le parlement et la société civile.

À l'évidence, l'affectation dépend également de la nature des fonctions de contrôle. Dans la plupart des cas, les fonctions favorisant une approche de la politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration par la coordination, l'apport de formations et d'orientations ou la sensibilisation à la politique réglementaire et son amélioration systématique d'ensemble sont placés au sein du gouvernement. De même, les organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation y sont souvent placés aussi, mais les organes notamment non ministériels jouent également un rôle important dans cette fonction. En revanche, près de la moitié des organes chargés de l'évaluation des réglementations et du cadre de la politique réglementaire dans son ensemble sont des organes non ministériels ou sont extérieurs au gouvernement.

Le plus souvent, les organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation se concentrent sur l'AIR. L'examen des processus d'association des parties prenantes et des pratiques d'évaluation *ex post* est moins répandu. Presque tous les organes fournissent des orientations et des conseils, et bon nombre d'entre eux émettent des avis officiels sur la qualité des outils de gestion de la réglementation. Un tiers environ des organes de contrôle de la qualité exercent une fonction de sanction susceptible d'interrompre le processus réglementaire si la qualité d'un outil est jugée insuffisante. Dans la majorité des cas, un membre du gouvernement ou un haut fonctionnaire peut ne pas tenir compte de cette fonction de sanction. En règle générale, ces organes ont tendance à intervenir assez tard dans le cycle d'élaboration des règles, souvent après que l'option politique retenue a été identifiée et qu'une première version du projet/de la proposition de réglementation a été rédigée. La qualité de leur intervention pourrait donc être améliorée s'il était tenu compte de manière plus systématique de leurs avis et observations à un stade plus précoce du processus d'élaboration des règles.

Il n'existe encore que très peu de preuves attestant de l'impact du contrôle réglementaire sur la qualité de la réglementation et le bien-être de la société. Environ la moitié des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation disposent d'un mécanisme opérationnel permettant de suivre leurs activités et d'en rendre compte. Le suivi du nombre d'examens ou d'interventions de l'organe de contrôle est fréquent mais les évaluations approfondies de l'efficacité globale de ses activités demeurent rares. Des travaux d'analyse supplémentaires pourraient permettre d'explorer les conditions d'un contrôle réglementaire efficace, y compris en se penchant sur les caractéristiques et les capacités des organes ainsi que sur le rôle du contexte sociopolitique.

Introduction

Le présent chapitre vise à cartographier le paysage institutionnel de la politique réglementaire dans les pays de l'OCDE en mettant l'accent sur les mécanismes de contrôle réglementaire, à partir de la Recommandation de 2012. Pour ce faire, il se fonde sur les résultats de l'enquête 2017 de l'OCDE sur les organes de contrôle réglementaire (pour plus de détails, voir l'Encadré 3.1). Cette enquête constitue la première collecte systématique de données factuelles sur les cadres institutionnels en vigueur concernant le contrôle de la politique réglementaire, sur les rôles qu'endossent les différentes institutions dans le processus réglementaire et sur leur organisation, leurs fonctions et leurs compétences. De surcroît, ce chapitre s'inspire des arguments présentés dans une étude d'experts qui définit et contextualise le contrôle réglementaire (Renda et Castro, à paraître[2]) et d'études de cas conduites avec les sept membres de RegWatchEurope et du Comité d'examen de la réglementation de la Commission européenne (OCDE, 2018[3]).

Encadré 3.1. Enquête de l'OCDE sur les organes de contrôle réglementaire

Les données présentées dans ce chapitre se fondent sur les résultats de nouvelles questions qui complètent l'enquête 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire. Elles rassemblent des informations sur les organes chargés de différentes fonctions de contrôle décrites au Principe 3 de la Recommandation de 2012 dans les 35 pays membres de l'OCDE, ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion (Colombie, Costa Rica et Lituanie) et dans l'Union européenne au 31 décembre 2017.

Les questions s'intéressant aux organes, c'est-à-dire aux entités qui relèvent d'un ministère/centre de gouvernement ou qui sont des structures jouissant d'un degré plus élevé d'autonomie, au niveau gouvernemental national avec un mandat explicite ou qui exercent en pratique l'une ou plusieurs des fonctions de contrôle réglementaire qui suivent (pour plus de détails sur les fonctions, voir le Tableau 3.1) :

- Contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, c'est-à-dire examen de la qualité de chaque analyse de l'impact de la réglementation (AIR), des processus d'association des parties prenantes, et des évaluations *ex post*
- Autres fonctions de contrôle réglementaire, notamment : promotion de la sensibilisation à la politique réglementaire et de son amélioration systématique, évaluation de la politique réglementaire, apport d'orientations et de formations, identification des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace et coordination en matière de politique réglementaire
- Examen de la qualité juridique de la réglementation en cours d'élaboration.

Les questions de l'enquête portent sur les caractéristiques du cadre institutionnel et sur les principales pratiques utilisées pour mettre en œuvre les fonctions respectives de chaque organe étudié. En ce qui concerne les organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, l'enquête permet de recueillir les réponses aux questions supplémentaires concernant les motifs de leur création, leurs mécanismes de gouvernance, leurs capacités et l'évaluation de leurs activités de contrôle.

Au total, les 39 juridictions ont fait état de 163 organes, dont 70 sont chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, et 77 du suivi de la qualité juridique des projets de réglementations.

Ces organes ne sont pas seulement placés sous l'autorité de l'exécutif mais aussi sous celles d'autres instances, notamment les instances parlementaires, les institutions supérieures de contrôle, ainsi que des organes relevant du pouvoir judiciaire ou des services du procureur général. Toutefois, il est probable que les organes extérieurs à la branche exécutive des gouvernements soient sous-représentés dans l'échantillon puisque l'accent est mis sur les entités gouvernementales et que celles-ci sont les plus nombreuses à avoir répondu à l'enquête.

De surcroît, les autorités ayant répondu à l'enquête ont été incitées à faire état de toute unité – quel que soit son niveau – exerçant une fonction de contrôle, par exemple en mentionnant non pas un ministère entier, mais une ou plusieurs divisions/unités spécifiques chargés de fonctions de contrôle réglementaire en son sein.

Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

Qu'est-ce que le contrôle réglementaire et pourquoi est-il important ?

Le Principe 3 de la Recommandation de 2012 invite les pays à « 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 de 2012 souligne l'importance de mettre en place « un organe permanent chargé du contrôle de la réglementation (…) établi à proximité du centre de gouvernement, pour faire en sorte que la réglementation serve la politique du gouvernement dans son ensemble. La solution institutionnelle précise doit être adaptée à chaque système de gouvernance ». La Recommandation de 2012 présente toute une série de fonctions de contrôle institutionnel et de tâches susceptibles de favoriser une prise de décisions de qualité fondées sur les faits observés, et de renforcer les effets de la politique réglementaire. Ces tâches et fonctions concernent notamment le contrôle de la qualité, l'étude des moyens permettant de rendre la réglementation plus efficace, la contribution à l'amélioration systématique de la mise en œuvre de la politique réglementaire, la coordination, l'apport de formations et d'orientations, et les stratégies visant à améliorer la performance de la réglementation.

En cohérence avec la Recommandation de 2012, la définition du « contrôle réglementaire » retenue dans ce chapitre repose sur une combinaison entre une approche fonctionnelle et une approche institutionnelle. Le « contrôle réglementaire » désigne la diversité des fonctions et des tâches qu'exécutent les organes/entités du pouvoir exécutif ou indépendants afin de promouvoir une prise de décisions réglementaires de qualité fondées sur les faits observés. Conformément à la Recommandation de 2012 et aux Perspectives de 2015, ces fonctions peuvent être classées en cinq domaines (Tableau 3.1).

Tableau 3.1. Fonctions principales et tâches du contrôle réglementaire

Domaines du contrôle réglementaire	Tâches principales
Contrôle de la qualité (examen du processus)	• Suivre l'application correcte des directives/processus établis • Examiner la qualité juridique • Vérifier les évaluations d'impact • Vérifier l'utilisation des outils de gestion de la réglementation et les remettre en question s'ils sont jugés insatisfaisants
Inventaire des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace (examen sur le fond)	• Recueillir les avis des parties prenantes dans les domaines où les coûts réglementaires sont excessifs et/ou où les réglementations n'atteignent pas leurs objectifs • Examens des réglementations et du stock réglementaire • Plaider en faveur de réformes dans des domaines particuliers
Amélioration systématique de la politique réglementaire (examen du système)	• Proposer des améliorations du cadre de la gouvernance réglementaire • Relations institutionnelles, par exemple coopération avec des instances internationales • Coordination avec d'autres organes de contrôle • Suivi et communication d'informations, y compris par des rapports d'étape au parlement/gouvernement pour contribuer au suivi de l'application de la politique réglementaire
Coordination (cohérence de l'approche au sein de l'administration)	• Promouvoir une approche coordonnée de la qualité de la réglementation à l'échelle de l'ensemble de l'administration • Favoriser l'adoption fluide des différents aspects de la politique réglementaire à tous les stades du cycle des politiques publiques

Domaines du contrôle réglementaire	Tâches principales
	• Faciliter et garantir la coordination interne de l'application des outils de gestion de la réglementation entre ministères/départements
Orientations, avis et soutien (renforcement des capacités de l'administration)	• Émettre des directives et des orientations • Apporter soutien et formation aux régulateurs/administrations en matière de gestion des outils de politique réglementaire (évaluations d'impact et association des parties prenantes)

Source : d'après (OCDE, 2012[1]), *Recommandation du Conseil sur la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm (consulté le 23 mars 2018) ; (OCDE, 2015[4]), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en.

Ces fonctions ne doivent pas nécessairement être exécutées par une institution ou un organe unique. De fait, les pays font état de toute une gamme d'organismes responsables des diverses fonctions prévues par la Recommandation de 2012 et rattachés à diverses autorités. Certaines institutions se retrouvent communément dans différents pays mais plusieurs pays disent s'être dotés d'organes moins classiques. Quelques-uns par exemple font état de ministères chargés de vérifier l'évaluation d'effets spécifiques dans le cadre de l'AIR, ou d'établissements de recherche et d'organes mixtes composés de membres émanant de différentes institutions gouvernementales ou non. Au-delà de la spécificité de chaque cadre institutionnel, les pays ne partagent pas encore une même conception du contrôle réglementaire et de sa portée. Cet écart de définition s'est traduit par des différences concernant les informations relatives aux organes qui ont été fournies pendant la phase d'enquête. Il plaide en faveur de la poursuite dans les pays de travaux visant à affiner la notion de contrôle réglementaire à partir de la Recommandation de 2012, sur la base des constats empiriques essentiels découlant de l'enquête ainsi que d'autres travaux d'analyse sur le rôle du contrôle réglementaire.

L'enquête sur laquelle repose ce chapitre visait à décrire le paysage global des responsabilités en matière de politique réglementaire dans les pays de l'OCDE, mais il pourrait notamment s'avérer nécessaire de définir plus précisément la notion de contrôle réglementaire afin d'aider les décideurs publics à mettre au point un contrôle efficace. A. Renda et R. J. Castro prônent une définition plus fine fondée sur la distinction entre fonctions « essentielles » et « non essentielles » du contrôle réglementaire (Renda et Castro, à paraître[2]). Selon eux, « une telle distinction est nécessaire pour éviter de confondre sous une même définition d'ensemble un trop grand nombre d'institutions, qui traitent d'aspects non essentiels à la fonction de contrôle réglementaire et au bon fonctionnement du cycle de la gouvernance réglementaire ». L'Encadré 3.2. récapitule la répartition proposée entre fonctions « essentielles » et « non essentielles ». L'analyse détaillée figure dans (Renda et Castro, à paraître[2]).

In fine, la portée du contrôle réglementaire doit s'envisager au prisme de sa capacité à promouvoir avec efficacité une prise de décisions réglementaires de qualité fondées sur les faits observés. De ce point de vue, certaines des fonctions figurant dans le Tableau 3.1 sont plus importantes que d'autres ou peuvent leur être complémentaires. L'amélioration de la connaissance de ce qui importe en dernier lieu en matière de contrôle réglementaire pour concrétiser le changement aiderait les pays à hiérarchiser les réformes institutionnelles nécessaires par ordre de priorité. Ce chapitre favorise cet objectif en dressant le tableau, en décembre 2017, du cadre institutionnel des fonctions de contrôle

réglementaire dans les différents pays et de l'organisation des organes chargés du contrôle de la qualité.

Encadré 3.2. Liste des fonctions essentielles et non essentielles proposées par Renda et Castro

Fonctions essentielles :

- Contrôle de la qualité
- Coordination
- Évaluation de l'application des outils de politique réglementaire (et non pas évaluation du cadre dans son ensemble)
- Orientations (mais pas formation)

Fonctions non essentielles :

- Définition des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace
- Amélioration systématique de la politique réglementaire (proposition de modification des cadres, relations institutionnelles)
- Formation (mais pas orientations)
- Contrôle juridique

Source : D'après (Renda et Castro, à paraître[2]), « Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Co-ordination », OCDE, Paris.

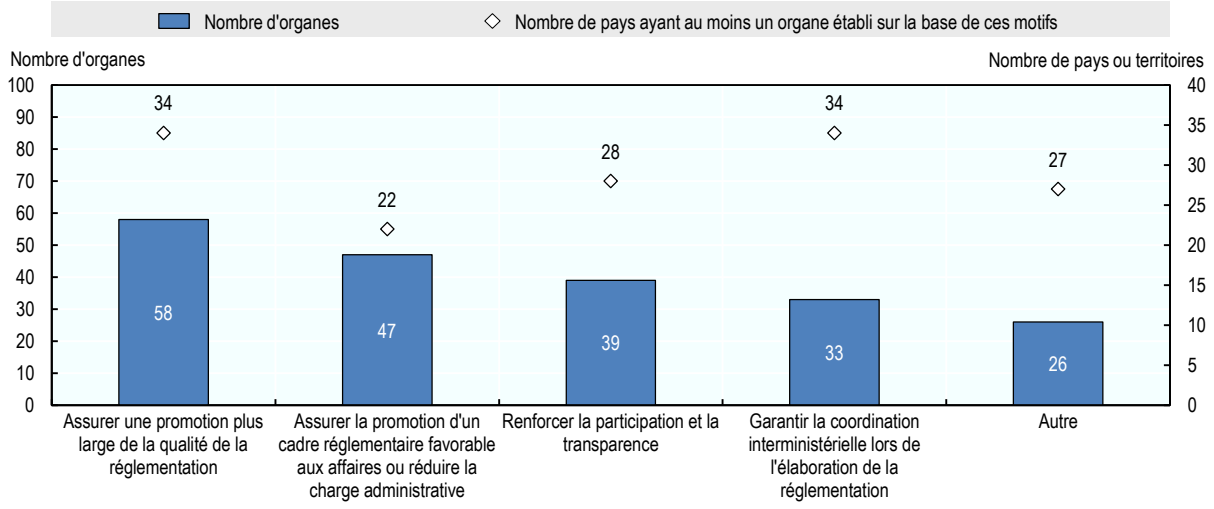
La nécessité du contrôle réglementaire va de pair avec la mise en place de politiques réglementaires dans tous les pays, c'est-à-dire avec un engagement politique des gouvernements à agir de manière transparente, réactive et adaptée, en se fondant sur les données disponibles les plus fiables. Un tel engagement suppose des processus chronophages et très consommateurs en ressources, un partage systématique de l'information entre les différents ministères, départements et agences de l'État, et une administration déterminée. Au bout du compte, ces facteurs justifient l'institutionnalisation des fonctions de contrôle à proximité du centre de gouvernement. Castro et Renda estiment que quatre raisons justifient l'intégration de la capacité de contrôle à cet échelon hiérarchique (Renda et Castro, à paraître[2]) :

- Le contrôle de la qualité incite les fonctionnaires à utiliser les instruments tels que l'AIR, la consultation et l'évaluation *ex post* de manière plus efficace et systématique. Charger les administrations d'appliquer les procédures en vigueur et de produire des documents de qualité ne suffit pas à garantir l'effectivité de ce mandat.
- Un solide contrôle émanant du gouvernement aide ce dernier à harmoniser leurs mesures d'incitation avec l'administration. Par un contrôle réglementaire renforcé, les gouvernements peuvent s'assurer que les administrations emploieront des instruments réglementaires plus performants à l'appui des objectifs stratégiques à long terme qu'ils ont définis.
- Si les ministères, départements et agences de l'État sont compétents dans leur propre champ d'action, seul le centre de gouvernement peut élaborer une approche de la réglementation, flux et stock compris, à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

- La politique et la gouvernance réglementaires supposent un ensemble d'activités coordonnées, qui sont mieux exécutées au niveau central par souci d'homogénéité des définitions et des pratiques. Ces activités consistent notamment à organiser et dispenser des formations des fonctionnaires, à rédiger des lignes directrices sur la manière de conduire une analyse de l'impact de la réglementation, une évaluation *ex post*, une analyse des risques ou toute autre analyse spécifique des effets de textes, à établir des normes minimales en matière de consultation des parties prenantes, ainsi que la planification globale à suivre dans l'ensemble de l'administration.

Les conclusions de l'enquête de l'OCDE confirment que les pays ont créé des organes de contrôle dans le but de renforcer la qualité globale de la réglementation, d'accroître la transparence et d'appuyer la mise en œuvre des outils de gestion de la réglementation. Dans la très grande majorité des cas (4 sur 5), la création d'un organe chargé du contrôle de la qualité de l'AIR, de l'association des parties prenantes ou de l'évaluation *ex post* repose sur l'argument de l'amélioration générale de la qualité de la réglementation (Graphique 3.1). La réduction de la charge et la facilitation des échanges arrivent en deuxième place, juste avant le renforcement de la transparence et de la participation.

Graphique 3.1. Motifs justifiant la création d'un organe chargé du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation



Notes : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes mentionnés dans l'enquête et pour tous les pays de l'OCDE ainsi que la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne. Aucune donnée n'est disponible pour le Chili, la Hongrie, l'Irlande et le Luxembourg, car ces pays n'ont pas fait état d'un organe chargé du contrôle de la qualité des outils de gestions réglementaire.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870134

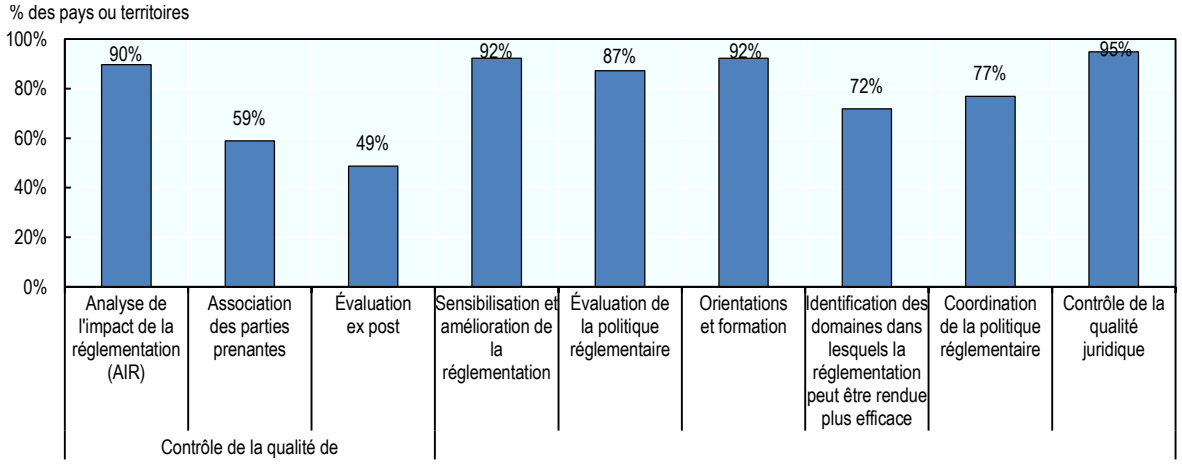
Cadre institutionnel de la politique réglementaire et organisation des fonctions de contrôle réglementaire

L'enquête révèle des indices manifestes de l'investissement que les pays consentent dans le contrôle réglementaire conformément au Principe 3 de la Recommandation de 2012. Toutes les juridictions étudiées déclarent s'être dotés d'organes actifs qui couvrent au

moins l'une des fonctions de contrôle réglementaire qui y sont énumérées. En particulier, presque tous les pays disposent d'un organe chargé du contrôle de la qualité des AIR. Le contrôle de la qualité de l'association des parties prenantes et de l'évaluation *ex post* n'est pas rare mais est tout de même moins répandu (59 % des pays déclarent disposer d'un organe chargé de contrôler l'association des parties prenantes et moins de la moitié ont un organe chargé du contrôle de la qualité de l'évaluation *ex post*). De même, seuls les trois quarts des pays ont créé un organe chargé de définir les domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace et de coordonner la politique réglementaire (Graphique 3.2).

Il est intéressant de noter que dans un nombre important de cas, le contrôle réglementaire n'est pas le seul axe de travail des organes responsables. Un tiers des organes étudiés déclarent être exclusivement chargés de fonctions de contrôle réglementaire. Les deux autres tiers accomplissent aussi d'autres tâches.

Graphique 3.2. Champ d'application des fonctions de contrôle réglementaire dans les différents pays



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour tous les pays de l'OCDE ainsi que la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

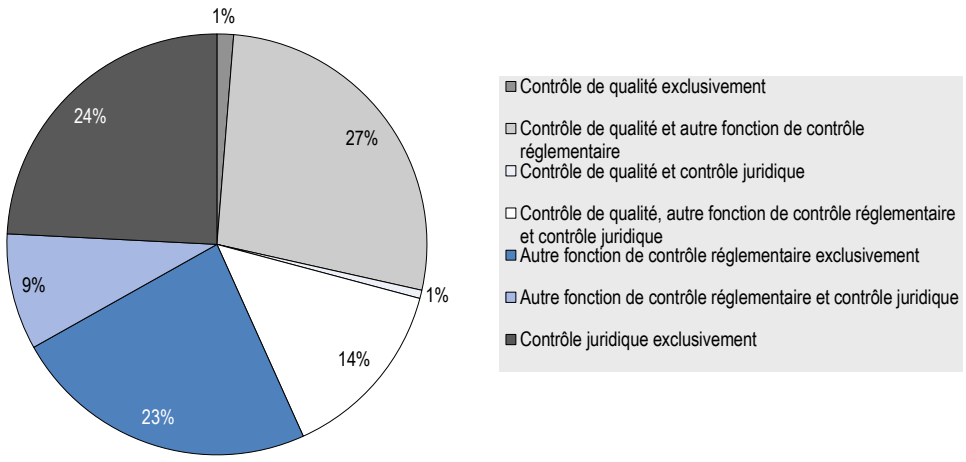
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870153

Les organes étudiés ont tendance à cumuler et à combiner différentes fonctions de contrôle (Graphique 3.3). La responsabilité du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation est généralement associée à au moins une autre fonction (28 %) tandis que les organes qui se concentrent exclusivement sur les fonctions de contrôle de la qualité de la réglementation sont rares. D'autres fonctions de contrôle réglementaire que le contrôle de la qualité sont généralement complémentaires. En particulier, près de la moitié des organes chargés de la sensibilisation à la réglementation et de son amélioration systématique sont également chargés d'évaluer la politique réglementaire ou de fournir des orientations et des formations sur les outils de gestion de la réglementation.

En revanche, la combinaison des missions de contrôle réglementaire et de contrôle juridique n'est pas courante. Seul un faible nombre d'organes couvrent toutes les fonctions de contrôle étudiées dans l'enquête de l'OCDE, y compris le contrôle de la

qualité, d'autres fonctions de contrôle réglementaire et le contrôle juridique (14 %). La combinaison des responsabilités en matière de contrôle juridique et de contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, ou de contrôle juridique et de l'une des autres fonctions de contrôle, n'est guère plus fréquente (1 % et 10 % respectivement).

Graphique 3.3. Combinaison des fonctions de contrôle assumées par les organes

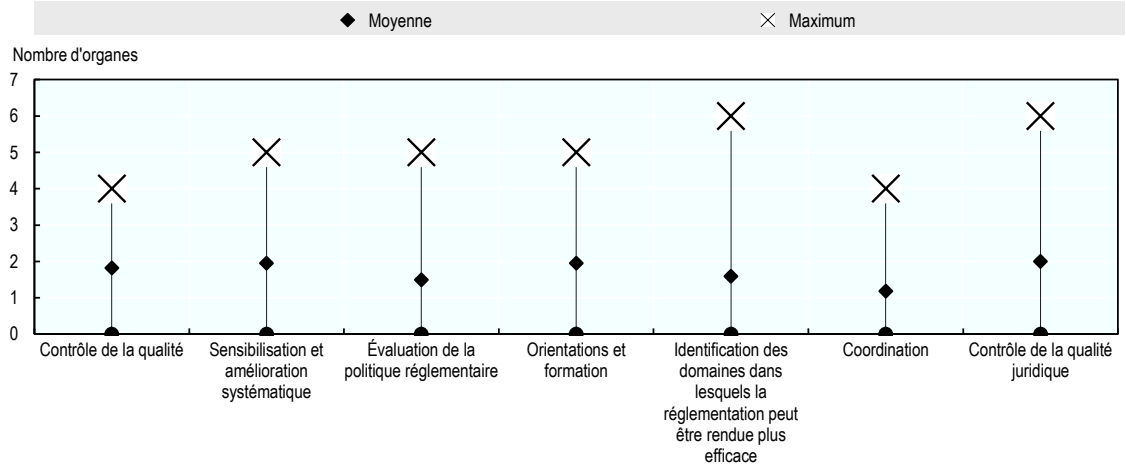


Notes : Les autres fonctions de contrôle réglementaire concernent la sensibilisation à la politique réglementaire et son amélioration systématique, l'évaluation de la politique réglementaire, l'apport d'orientations et de formations en matière d'outils de gestion de la réglementation, l'identification des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace et la coordination de la politique réglementaire. Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 160 organes mentionnés dans l'enquête et pour tous les pays de l'OCDE ainsi que pour la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870172

La responsabilité des fonctions de contrôle est souvent répartie entre plusieurs organes (Graphique 3.4). Dans certains pays, jusqu'à six organes peuvent partager la responsabilité d'une fonction de contrôle. Les mandats institutionnels varient ainsi profondément d'un pays à l'autre. Dans le même temps, cela soulève la question de l'efficacité des mécanismes de coordination entre organes se partageant des responsabilités, des mérites de la fragmentation du paysage institutionnel de la politique réglementaire et des difficultés qu'elle présente. En moyenne, près de deux organes différents sont responsables du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, de l'amélioration systématique de la politique réglementaire, des orientations et de la formation, et du contrôle de la qualité juridique. La moyenne est légèrement plus faible en ce qui concerne l'évaluation de la politique réglementaire et l'identification des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace. La moyenne des organes responsables de la coordination de la politique réglementaire est proche de 1, ce qui confirme que les pays ont tendance à désigner une autorité unique pour coordonner la politique réglementaire. Les constats opérés au chapitre 2, selon lesquels la plupart des juridictions étudiées ont attribué une responsabilité de haut niveau en matière de politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration, comme le préconise le Principe 1 de la Recommandation de 2012, sont ainsi confortés.

Graphique 3.4. Nombre d'organes chargés de différentes fonctions de contrôle



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour tous les pays de l'OCDE ainsi que pour la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

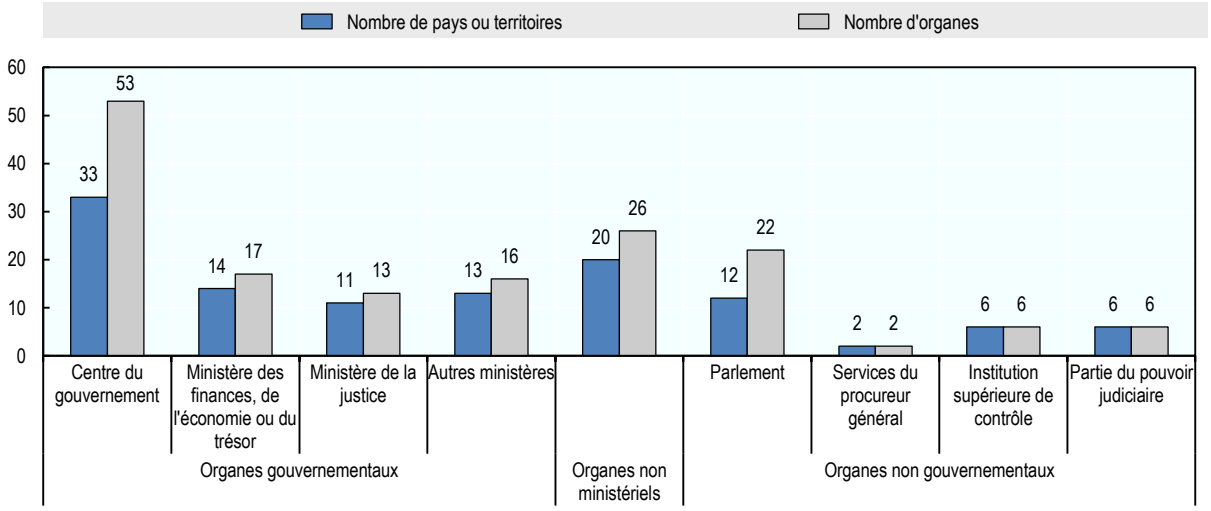
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870191

Une majorité des organes étudiés sont placés sous l'autorité du gouvernement (Graphique 3.5). En particulier, un tiers des organes de l'échantillon sont placés au sein du centre de gouvernement. De nombreux pays se sont également dotés d'un organe supplémentaire chargé de fonctions de contrôle sous l'autorité d'une autre instance gouvernementale comme le ministère de l'Économie/des Finances/du Trésor, ou le ministère de la Justice, qui s'appuie sur l'expertise spécifique des ministères compétents en matière économique, juridique ou autre. Ces tendances confirment largement les observations formulées sur la localisation des organes chargés du contrôle réglementaire au sein du gouvernement en 2014.

Toutefois, des organes extérieurs au gouvernement sont également associés aux fonctions de contrôle réglementaire et juridique. Il s'agit notamment des organes parlementaires, des institutions supérieures de contrôle et des organes relevant du pouvoir judiciaire. Deux pays indiquent s'être dotés d'organes placés sous l'autorité des services du procureur général.

Enfin, près de la moitié des pays font état d'organes non ministériels qui peuvent être placés sous l'autorité du gouvernement ou à l'extérieur de ce dernier, mais qui ne sont pas des entités ministérielles relevant directement de ministères ou d'organes parlementaires/judiciaires. Ce groupe se compose notamment d'organes gouvernementaux ou non-subordonnés du gouvernement qui ne sont pas assujettis aux décisions individuelles du pouvoir exécutif mais qui peuvent être appuyés par un secrétariat placé au sein du gouvernement, et d'organes mixtes qui peuvent associer des représentants du gouvernement, du pouvoir législatif et/ou de la société civile (monde universitaire, monde économique, etc.) (voir l'Encadré 3.3 pour une liste des organes non ministériels identifiés dans l'enquête). Étant donné leurs caractéristiques inédites, ces organes sont regroupés en une catégorie distincte. Il faut conduire d'autres travaux pour analyser plus clairement les traits distinctifs de ces organes et cerner des sous-catégories au sein de ce groupe.

Graphique 3.5. Localisation des organes chargés de fonctions de contrôle



Notes : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 161 organes mentionnés dans l'enquête et pour tous les pays de l'OCDE ainsi que pour la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne. Les données présentent le nombre de juridictions disposant d'au moins un organe situé à un emplacement particulier.

Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870210

Une analyse de la localisation des organismes chargés des différentes fonctions de contrôle révèle tout à la fois un phénomène de centralisation des responsabilités en un même point et des tendances évidentes à la spécialisation. Les organismes placés au sein du gouvernement assument généralement des responsabilités qui couvrent plusieurs fonctions de contrôle. Les centres de gouvernement, en particulier, endossent un ensemble varié de responsabilités de contrôle sans que l'une d'entre elles ne prédomine. Les organismes placés sous l'autorité du ministère de l'Économie/des Finances/du Trésor sont également dotés d'un vaste éventail de responsabilités en matière de contrôle. Pour autant, ils concentrent le plus souvent leur action sur les outils de contrôle de qualité et de gestion réglementaire, sur la fourniture d'orientations et de formations, et sur la promotion de l'amélioration systématique de la politique réglementaire. Ils ne traitent presque jamais de la qualité juridique. En ce qui concerne les ministères de la Justice, en revanche, il existe une tendance manifeste à la spécialisation puisque tous participent au contrôle de la qualité juridique.

La spécialisation est plus manifeste encore en ce qui concerne les organes de contrôle réglementaire qui ne dépendent pas du gouvernement. Les institutions supérieures de contrôle sont le plus souvent impliquées dans l'évaluation de la politique réglementaire. Deux des six institutions supérieures de contrôle interrogées sont chargées de définir les domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace, ou du contrôle de la qualité juridique. Aucune d'entre elles n'est chargée du contrôle de la qualité. Plus de la moitié des organes parlementaires couverts par l'enquête sont chargés du contrôle de la qualité juridique, neuf des vingt organes parlementaires sont chargés de définir les domaines dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être renforcée, et quatre d'entre eux évaluent la politique réglementaire. Les organes parlementaires comme les

institutions supérieures de contrôle sont rarement associés à la fourniture d'orientations et de formations. Les organes non ministériels sont principalement chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation. Près de la moitié d'entre eux sont chargés de définir les domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace.

Encadré 3.3. Composition du groupe d'organes non ministériels mentionnés dans l'enquête de l'OCDE

- Sept membres de RegWatchEurope : NKR (Allemagne), Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Better Regulation Councils (Norvège et Suède), ATR (Pays-Bas), Czech RIA Board (République tchèque), Regulatory Policy Committee (Royaume-Uni)
- Productivity Commissions (Australie et Nouvelle-Zélande)
- Korea's Regulatory Research Centers at the Korea Development Institute and the Korea Institute of Public Administration (Corée)
- Danish Business Forum for Better Regulation and EU Implementation Council (Danemark)
- Conseils d'État (Espagne et Luxembourg)
- Conseil national d'évaluation des normes (France)
- Law Reform Commission (Irlande)
- Consultative Committee on Public Inspection Rules (Islande)
- Fair Trade Commission (Japon)
- Legislation Design and Advisory Committee (LDAC, Nouvelle-Zélande)
- Administrative Modernisation Agency (Portugal)
- Government Legislative Council (République tchèque)
- Law Commission (Royaume-Uni)
- Agency for Economic and Regional Growth (Suède)
- Forum PME (Suisse)
- Comité d'examen de la réglementation de l'UE

Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

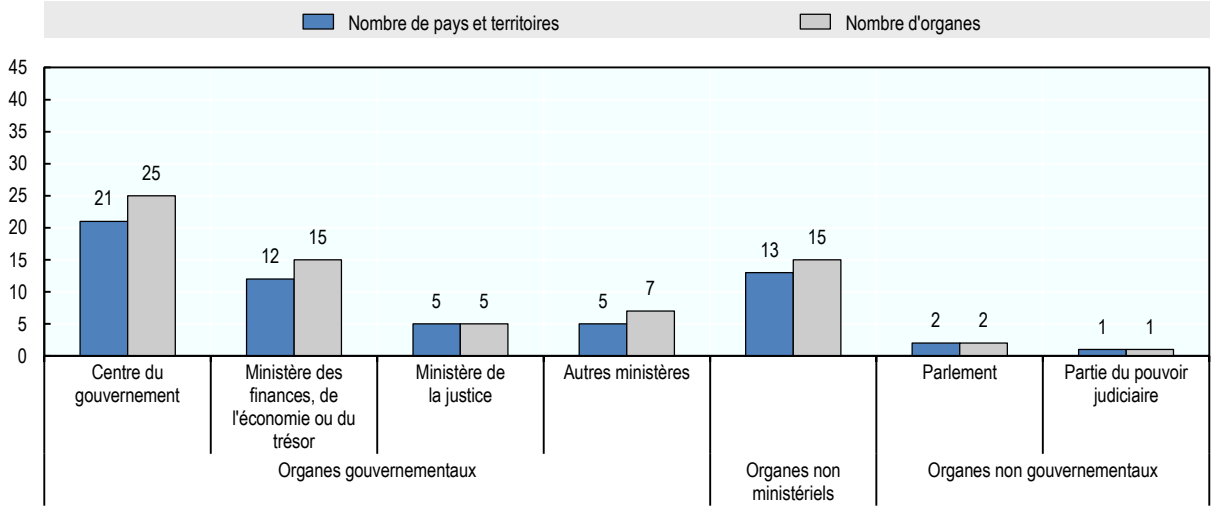
Contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation

La mission de contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation semble être souvent confiée à des organes relevant du gouvernement. Conformément à la Recommandation de 2012, un grand nombre d'organes chargés de contrôler la qualité des AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* sont placés au sein du centre de gouvernement (25 sur 70 représentant 21 pays) (Graphique 3.6). De ce fait,

certains pays disposent de plus d'un organe au sein du centre de gouvernement. Un nombre important disposent d'un organe placé au sein d'une autre partie du gouvernement, par exemple le ministère de l'Économie/des Finances/du Trésor. Dans quelques pays, les organes parlementaires et les organes qui relèvent du pouvoir judiciaire contrôlent la qualité des outils de gestion de la réglementation. Aucun organe ou institution supérieure de contrôle placé sous l'autorité des services du procureur général ne participe au contrôle de la qualité de la réglementation.

Parmi les organes non ministériels, les organismes non-subordonnés dédiés au contrôle réglementaire, tels que les membres de RegWatchEurope, constituent le groupe le plus important. Il convient de noter que par rapport à 2014, ce groupe s'est élargi avec la création de plusieurs nouveaux organes de ce type en Norvège (Norwegian Better Regulation Council) et en Finlande (Finnish Council on Regulatory Impact Analysis), par exemple.

Graphique 3.6. Localisation des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation

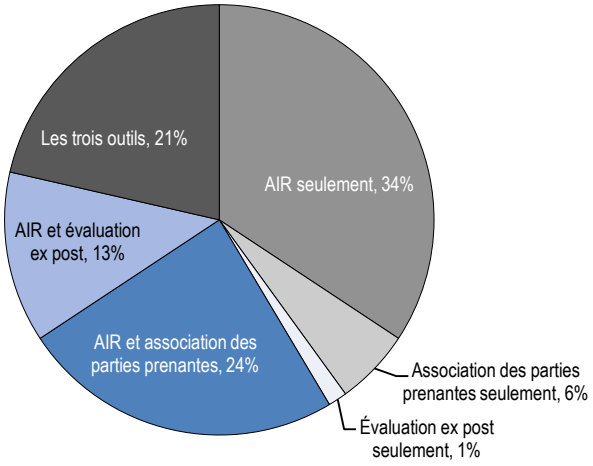


Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870229

Les organismes de contrôle chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation concentrent principalement leurs travaux sur l'AIR (Graphique 3.7). En revanche, le contrôle de la qualité de l'association des parties prenantes et de l'évaluation *ex post* est moins développé. Un tiers des organes chargés du contrôle de la qualité n'assurent que le contrôle de la qualité des AIR. Quant aux organes chargés de plusieurs outils, le contrôle de qualité de l'association des parties prenantes et de l'évaluation *ex post* est presque toujours combiné avec le contrôle de la qualité des AIR. Seuls 5 des 70 organes ayant répondu à l'enquête n'ont pas l'AIR dans leur portefeuille de missions et concentrent leurs travaux de contrôle sur les seuls processus d'association des parties prenantes.

Graphique 3.7. Outils de gestion réglementaire couverts par les organes chargés du contrôle de la qualité



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

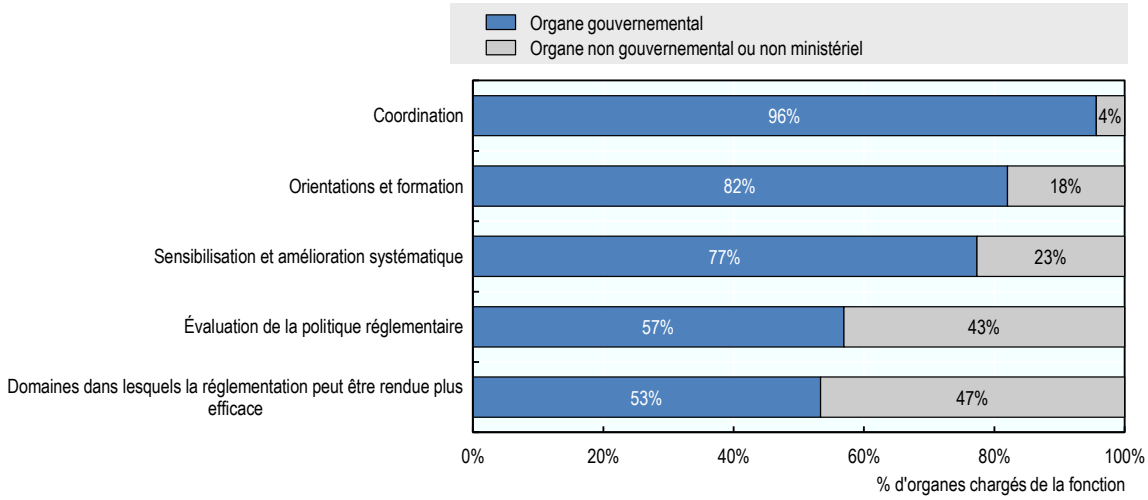
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870248

Autres fonctions de contrôle réglementaire

La majorité des organismes chargés des autres fonctions de contrôle réglementaire est placée au sein du gouvernement, quoiqu'à un degré variable selon chaque fonction (Graphique 3.8). Les fonctions favorisant une approche de la politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration par la fourniture d'orientations et de formations ou par la sensibilisation à la politique réglementaire et son amélioration systématique globale sont placées au sein du gouvernement dans environ quatre cas sur cinq. Les organes exerçant des fonctions de coordination sont presque tous placés au sein du gouvernement. Les centres de gouvernement jouent un rôle particulièrement prépondérant dans l'exercice de ces responsabilités : plus de la moitié des organes exerçant une fonction de coordination et près de 40 % des organes chargés de l'amélioration systématique ou des orientations et de la formation sont placés sous son autorité.

Près de la moitié des organes qui évaluent la politique réglementaire et identifient les domaines d'amélioration de la réglementation ne relèvent pas des ministères ou sont placés à l'extérieur du gouvernement. Les organes non ministériels constituent plus du quart des organes exerçant ces fonctions. Les institutions supérieures de contrôle et les organes parlementaires semblent jouer un rôle important en matière d'évaluation de la politique réglementaire dans certains pays. En outre, les organes parlementaires semblent être particulièrement impliqués dans l'identification de domaines où la réglementation peut être rendue plus efficace.

Graphique 3.8. Exercice des organes chargés d'autres fonctions de contrôle réglementaire



Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 161 organes mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

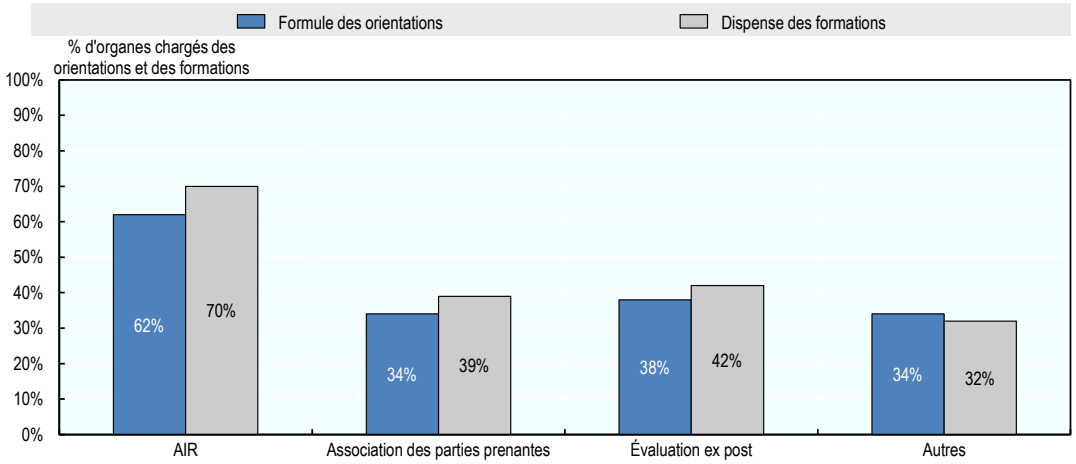
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870267

Les organes chargés de l'amélioration systématique et de la coordination de la politique réglementaire ont recours à différentes pratiques pour exercer leur mandat. Quatre organes chargés de l'amélioration systématique de la politique réglementaire sur cinq proposent des modifications du cadre de la politique réglementaire, font la promotion de l'emploi de bonnes pratiques réglementaires auprès des institutions et parties prenantes concernées, et assurent les relations institutionnelles par la coopération dans les instances internationales, par exemple. Moins de la moitié des organes chargés de cette fonction font également la promotion des bonnes pratiques réglementaires aux niveaux infranationaux. Les organes chargés de coordonner la politique réglementaire font généralement office de plateforme de coordination et facilitent le partage des informations et des données relatives à l'emploi des outils de gestion de la réglementation. Environ la moitié des organes chargés de la coordination vérifient que le ministère concerné au premier chef a consulté les autres ministères au sujet de l'application des outils de gestion de la réglementation.

Les organes qui fournissent des orientations et des formations concentrent l'essentiel de leurs travaux sur l'AIR (Graphique 3.9), en écho à la priorité accordée à l'AIR par les organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation. Alors que les deux tiers des organes exerçant une fonction d'orientation ou de formation offrent un appui concernant l'AIR, ce n'est le cas que de moins de la moitié des organes pour les autres outils de gestion de la réglementation.

Les organes chargés d'identifier les domaines d'amélioration réglementaire privilégient largement la collecte de contributions par la consultation et les évaluations. Environ la moitié des organes exerçant cette fonction recueillent les avis des parties prenantes et préconisent des domaines particuliers de réforme de la réglementation. Quarante pour cent d'entre eux effectuent des analyses sur le stock et/ou le flux réglementaires. Enfin, certains organes conduisent des examens approfondis, c'est-à-dire des examens exhaustifs portant sur la nature et la portée de la réglementation dans certains secteurs et domaines d'action, ainsi que sur ses effets.

Graphique 3.9. Priorités de la fonction d'orientation et de formation



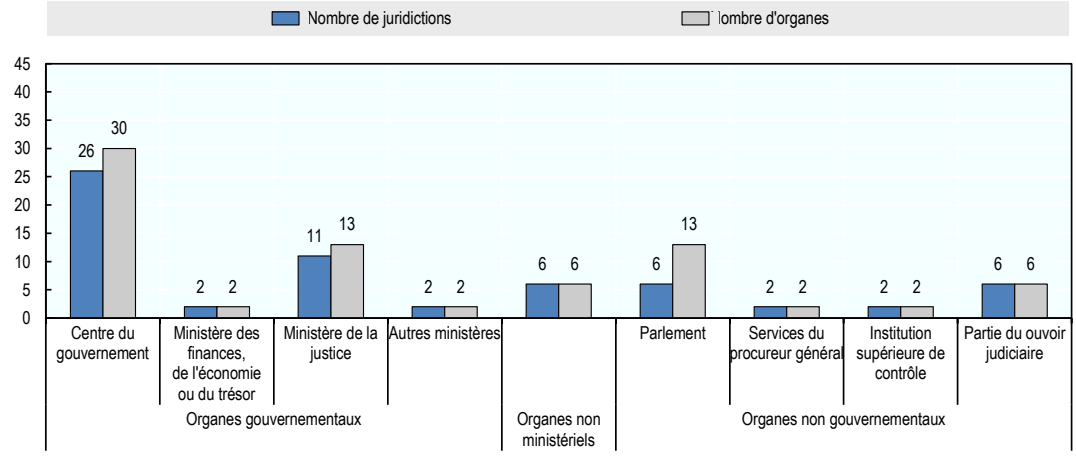
Note : Ce graphique est fondé sur les données disponibles pour un total de 76 organes chargés de fournir des orientations et des formations et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870286

Contrôle de la qualité juridique de la réglementation

La qualité juridique de la réglementation en cours d'élaboration est le plus souvent examinée par des organes relevant du centre de gouvernement (23 des 76 organes représentant 26 pays) ou du ministère de la Justice (dans 11 pays) (Graphique 3.10). Dans six pays cependant, les organes parlementaires se penchent également sur la qualité juridique des projets de réglementation dans le cadre de leur mandat.

Graphique 3.10. Localisation des organes chargés du contrôle juridique



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 74 organes chargés du contrôle de la qualité juridique et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870305

La majorité des organes se concentrent exclusivement sur la qualité juridique des projets de réglementation en cours l'élaboration par le gouvernement. Deux organes étudiés sur cinq examinent les textes législatifs émanant de l'exécutif et les textes réglementaires mais n'examinent pas les textes législatifs d'origine parlementaire. Presque tous les organes couverts par l'enquête se penchent sur la cohérence des réglementations avec le corpus législatif existant. La plupart d'entre eux examinent également la simplicité de la terminologie utilisée (81 %), la cohérence avec les obligations internationales (76 %) et la constitutionnalité (75 %).

Comment les organes de contrôle sont-ils organisés pour remplir leur mandat ?

Mandat des organes de contrôle réglementaire

Les données font apparaître un fort ancrage juridique des organes exerçant des fonctions de contrôle. En effet, le mandat de la majorité des organes est fixé soit dans la loi soit par des obligations réglementaires, ou encore par une directive présidentielle ou gouvernementale (Graphique 3.11). Le mandat de quelques-uns des organes cités est inscrit dans la Constitution du pays, par exemple dans le cas des institutions supérieures de contrôle ou d'organes gouvernementaux consultatifs comme les conseils d'État. Quatre-vingt-douze pour cent des organes cités dans l'enquête exercent un mandat permanent.

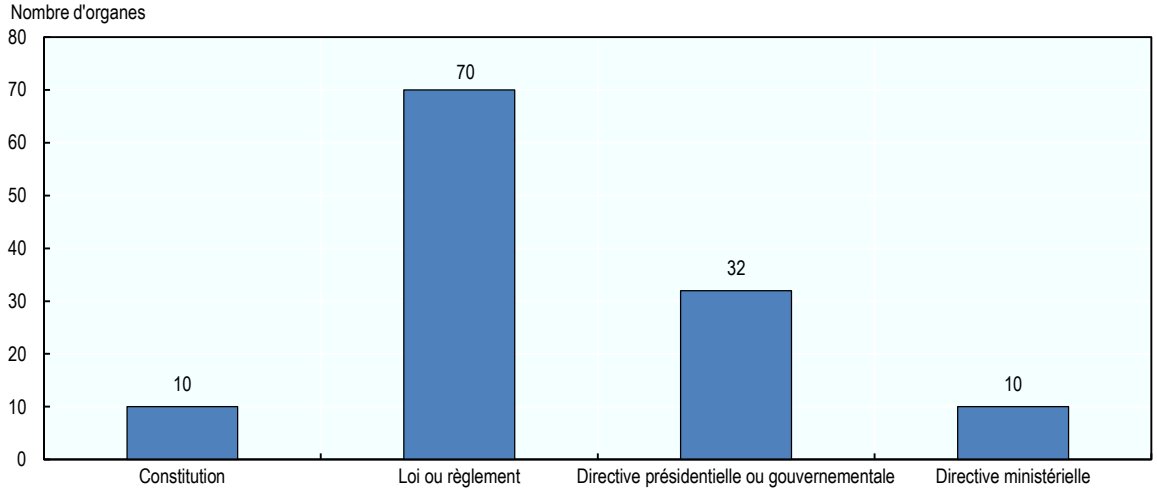
Près de la moitié des organes étudiés déclarent que leur mandat de contrôle réglementaire a été révisé ou prorogé au fil du temps. S'agissant des organes chargés du contrôle de la qualité, leurs mandats ont souvent été prorogés pour examiner des outils de gestion de la réglementation concernant un plus grand nombre d'instruments réglementaires ou des instruments de nature différente (par exemple pour couvrir les initiatives législatives d'origine parlementaire en plus des réglementations d'origine gouvernementale), ou d'autres éléments de l'AIR (voir par exemple les études de cas des membres de RegWatchEurope, (OCDE, 2018[3])).

Dans d'autres cas, les mandats ont été prorogés pour donner davantage de responsabilités aux organes dans le cadre d'une réforme globale ou d'une extension du cadre de la politique réglementaire. L'Italie, par exemple, a remanié son cadre réglementaire de l'AIR, de l'évaluation *ex post* et de la consultation en 2017. Dans ce contexte, le rôle du Département des affaires juridiques et législatives au sein du centre de gouvernement (DAGL) a été renforcé en matière de coordination, de contrôle et de promotion de la politique réglementaire tout au long du cycle réglementaire. Le DAGL peut émettre des avis négatifs et rejeter les AIR pour révision si elles sont jugées inadéquates, et valider les programmes ministériels concernant les AIR, les consultations et les exemptions d'AIR qui sont planifiées, ainsi que les évaluations *ex post*. En France, le Secrétariat général du Gouvernement est chargé de suivre la mise en œuvre d'une règle de mise en relation du stock et du flux depuis son adoption en 2017.

Dans quelques cas, les mandats ont été affinés plutôt que prorogés, afin de rationaliser les fonctions de contrôle des organes. C'est par exemple le cas du nouvel organe de contrôle néerlandais, ATR, qui est associé plus en amont au processus d'élaboration des règles et qui se concentre davantage sur l'examen *ex ante* des propositions de réglementation que son prédécesseur Actal. De même, le mandat du Swedish Better Regulation Council (SBRC) a été révisé en 2015 pour le centrer davantage sur la qualité des évaluations d'impact, tandis que la mission de fournir des formations et orientations a été confiée à l'Agency for Economic and Regional Growth. Il semble que certaines modifications des

mandats aient été adoptées pour renforcer la coordination de l'emploi des outils de meilleure réglementation dans l'ensemble de la sphère gouvernementale, ou pour consolider l'autonomie et les capacités des organes concernés. C'est par exemple le cas du Comité d'examen de la réglementation de l'UE qui, contrairement à son prédécesseur, le Comité d'analyse d'impact, comprend des membres recrutés hors de la Commission européenne, exerce un mandat de contrôle plus large et dispose de moyens supérieurs.

Graphique 3.11. Origine du mandat des organes de contrôle réglementaire



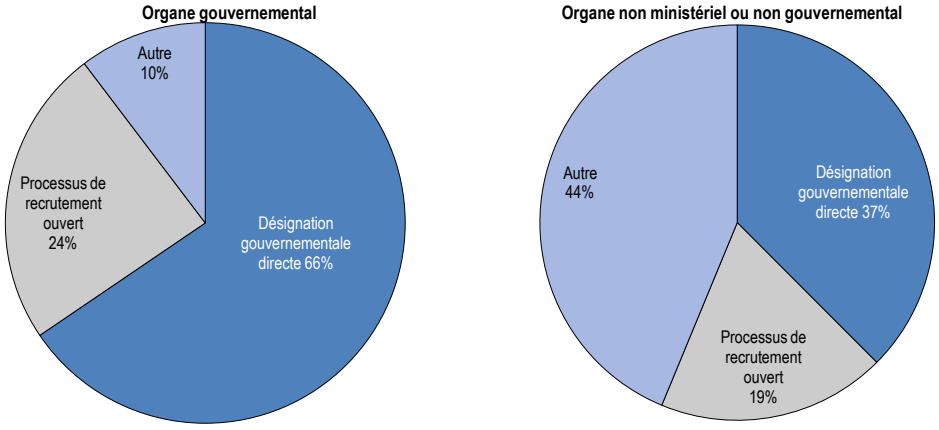
Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 149 organes mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870324

Mécanismes de gouvernance des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation

Les mécanismes de gouvernance des organes chargés du contrôle de la qualité semblent varier d'un organe à l'autre en fonction de son emplacement hiérarchique. Les différences sont manifestes en ce qui concerne les processus de sélection des dirigeants de l'organe (Graphique 3.12), l'autorité chargée de fixer l'enveloppe budgétaire de l'organe (Graphique 3.13), ainsi que les obligations d'information sur leurs activités (Graphique 3.14).

Graphique 3.12. Processus de sélection de la structure de direction des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 45 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

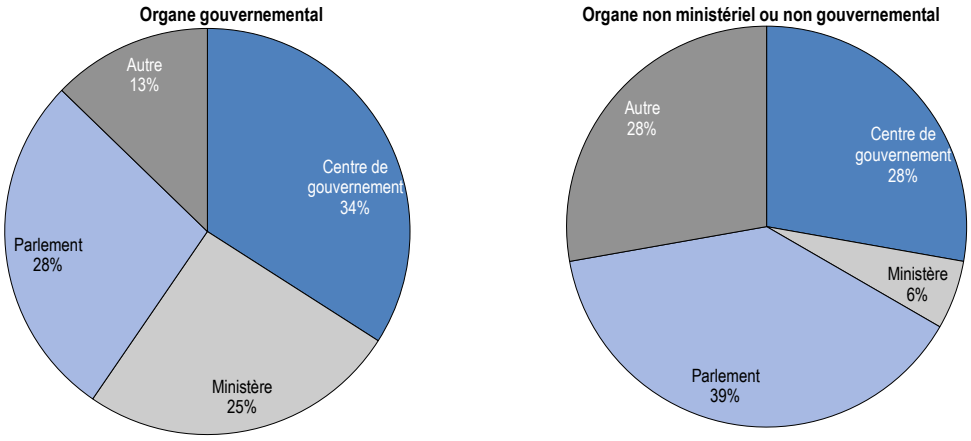
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870343

Le gouvernement nomme directement les dirigeants des deux tiers des organes qui lui sont rattachés, mais ceux d'un tiers environ des organes non ministériels ou ne relevant pas du gouvernement. Des processus de recrutement ouverts sont utilisés pour recruter les dirigeants d'environ un quart des organes relevant du gouvernement, contre moins de 20 % pour les organes non ministériels ou extérieurs au gouvernement. Sept organes extérieurs au gouvernement (44 %) déclarent utiliser d'autres mécanismes pour sélectionner les membres de leur conseil d'administration. Il s'agit notamment d'élections par le parlement (pour les organes parlementaires) et/ou par des représentants d'autorités infranationales (c'est par exemple le cas du Conseil national d'évaluation des normes, en France, qui examine les effets produits sur les autorités régionales et locales), ou de nominations par le chef de l'organe.

De même, l'autorité chargée de déterminer les enveloppes budgétaires des organes a tendance à varier selon que ceux-ci relèvent ou non du gouvernement. Le budget de 60 % des organes relevant du gouvernement est fixé par le centre de gouvernement ou par un ministère, tandis que ce n'est le cas que pour 30 % des autres organes. Le budget de quelque 40 % des organes non ministériels ou extérieurs au gouvernement est fixé par le parlement. Les budgets sont alloués sur une base annuelle pour plus des trois quarts des organes de l'échantillon.

Les organes chargés du contrôle de la qualité qui relèvent du gouvernement rendent moins souvent compte de leurs activités que les organes non ministériels et les organes extérieurs au gouvernement. Ces derniers rendent presque tous compte de leurs activités, soit officiellement soit publiquement. Dans la plupart des cas, ils rendent compte au gouvernement. En revanche, un tiers des organes relevant du gouvernement n'ont aucune obligation de rendre compte officiellement de leurs activités, et n'y procèdent pas publiquement.

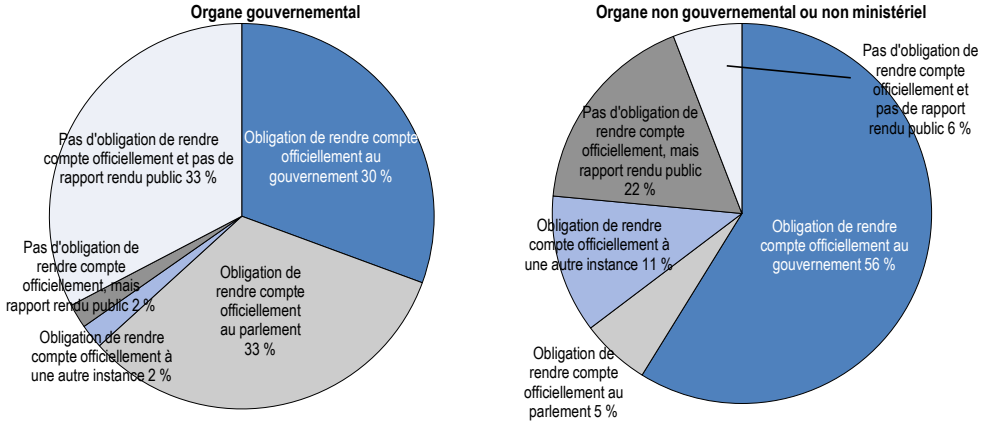
Graphique 3.13. Autorité chargée de fixer l'enveloppe budgétaire de l'organe de contrôle de la qualité



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 65 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870362

Graphique 3.14. Obligations qu'ont les organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation de rendre compte de leurs activités



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 67 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870381

Ressources des organes chargés du contrôle de la qualité

Des informations sur les ressources (personnel et budget) existent pour seulement la moitié environ des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation. Nombre de ces organes font état de difficultés pour fournir des statistiques exactes concernant le personnel et le budget spécifiquement consacrés aux

fonctions de contrôle. Plusieurs organes déclarent ne pas disposer de capacités dédiées au contrôle de la réglementation. Le personnel travaillant dans les unités concernées exerce plutôt les tâches de contrôle de la réglementation dans le cadre de l'ensemble de leurs missions. C'est tout particulièrement le cas des organes qui relèvent d'un département/ministère chargé d'autres fonctions, outre celle de contrôle de la réglementation. De ce fait, de nombreux organes font état du personnel et du budget consacrés à l'entité dans son ensemble plutôt que des ressources consacrées au contrôle de la réglementation.

Certains organes qui ont été spécialement créés en tant qu'organes de contrôle de la réglementation (indépendamment de leur localisation) déclarent disposer d'un budget annuel de 1 à 2 millions EUR et d'un secrétariat comprenant en moyenne une dizaine d'analystes (entre 0 et 17). C'est le cas des membres du réseau RegWatchEurope, à l'exception du Finnish Council on Regulatory Impact Analysis, dont le budget est nettement inférieur, et du RIA Board tchèque, qui ne dispose pas d'un budget spécialement alloué à ses fonctions de contrôle (OCDE, 2018[3]). Hors d'Europe, le COFEMER, au Mexique, dispose d'un budget (3.3 millions EUR) et d'un nombre de salariés (87) comparativement élevés.

Les unités relevant du gouvernement font rarement état de plus de dix analystes à plein temps. Dans un tiers des cas, elles déclarent disposer de moins de cinq salariés à plein temps chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation. Il existe quelques exceptions, avec 20 à 50 salariés : le Secteur des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor canadien, l'Office of Information and Regulatory Affairs des États-Unis au sein de l'*Office of Management and Budget*, et le Secrétariat général de la Commission européenne. Le Regulatory Reform Office coréen, qui relève des services du Premier ministre et assure le secrétariat du Comité de la réforme réglementaire, déclare disposer de 85 salariés.

Les budgets annuels dépendent aussi de la nature et du champ des fonctions complémentaires assurées par les organes de contrôle. Les unités gouvernementales entièrement dédiées au contrôle de la réglementation au sein d'institutions existantes ont des budgets plus restreints compris entre 300 kEUR et 650 kEUR. L'équipe chargée de la qualité de la réglementation au sein du Trésor néo-zélandais (avec un budget de 900 kEUR) et la Division chargée de l'amélioration de la réglementation au cabinet du Premier Ministre israélien (avec près de 2 millions EUR) sont des exceptions. À l'inverse, les institutions qui font état des budgets les plus élevés sont celles qui, au-delà du contrôle réglementaire, exercent un éventail de fonctions de coordination, d'évaluation des politiques et de conseil.

Contrôle de la qualité : champ et compétences

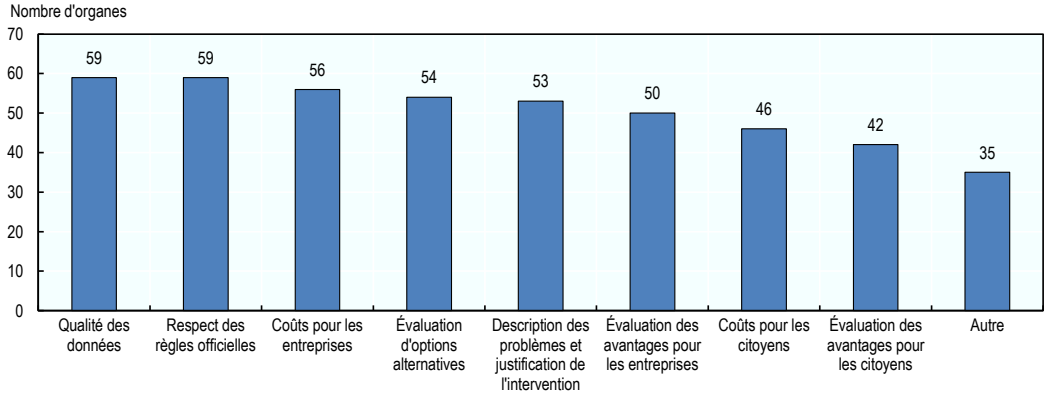
Champ et priorités de l'examen

Les organes étudiés concentrent leurs travaux sur l'examen des outils de gestion de la réglementation d'origine gouvernementale. Presque tous les organes déclarent examiner les AIR, les processus d'association des parties prenantes et les évaluations *ex post* concernant les textes législatifs d'origine gouvernementale et les textes réglementaires. En revanche, moins de 20 % des organes qui examinent les AIR ou l'association des parties prenantes vérifient l'usage qui est fait de ces outils concernant les textes législatifs d'origine parlementaire. Environ un tiers des organes qui examinent les évaluations *ex post* se penchent sur les évaluations des lois d'origine parlementaire.

La majorité des organes chargés du contrôle de la qualité des AIR examinent toutes les AIR. Seuls 11 % des organes déclarent examiner les AIR concernant les réglementations ayant un impact significatif. Plus d'un quart des organes n'examinent que certaines AIR. Dans ces cas, le choix des AIR à examiner dépend souvent pour partie de l'importance des projets de réglementation concernés.

Dans leur très grande majorité, les organes chargés du contrôle de la qualité des AIR concentrent leurs travaux sur la qualité des données et le respect des procédures (Graphique 3.15). Ce point important témoigne de leur utilité en appui aux processus décisionnels, par opposition à un organe d'élaboration des politiques. Toutefois, dans leur action en faveur de la qualité des données, les organes de contrôle des AIR privilégient l'évaluation des coûts d'une réglementation et de ses effets sur les entreprises plutôt que de ses bénéfices et de ses effets pour les citoyens. Le calcul de la charge administrative et des coûts substantiels de mise en conformité est évalué par la plupart des organes couverts par l'enquête, étant précisé que les entreprises (56 organes sur 65) font l'objet d'une attention nettement prioritaire par rapport aux citoyens (46 organes sur 65). Le calcul des avantages est plus rarement évalué par les organes de contrôle, avec un ciblage des entreprises plutôt que des citoyens. Ces résultats semblent témoigner de la partialité du mandat de contrôle réglementaire, mais aussi des difficultés méthodologiques que soulèvent certaines évaluations.

Graphique 3.15. Éléments des AIR examinés



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 65 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870400

Le contrôle des processus d'association des parties prenantes et des évaluations *ex post* de la réglementation porte principalement sur l'utilisation correcte de ces outils conformément aux règles prescrites. Pour ce qui concerne le contrôle de l'association des parties prenantes, la plupart des organes disent vérifier la qualité d'ensemble du processus d'association et ses résultats, souvent en examinant si et comment les avis recueillis pendant le processus de consultation ont été pris en compte et quels groupes de parties prenantes ont été consultés au cours du processus. Outre le respect des règles prescrites, les organes qui vérifient la qualité des évaluations *ex post* ont tendance à examiner principalement l'exactitude des différents éléments de l'évaluation : méthode employée, calcul des résultats attendus et obtenus, ou estimation des coûts. Dans certains cas, les organes déclarent examiner l'association des parties prenantes au processus d'évaluation

ou se pencher sur la question de savoir si l'évaluation a servi à explorer les possibilités de réduction de la charge réglementaire.

Contrôle de la qualité : mécanismes et compétences

Les pays peuvent puiser dans un ensemble de mécanismes de contrôle de la qualité pour retenir celui qui correspond à leur cadre institutionnel et à leur culture législative. Les organes de contrôle jouent parfois un rôle important consistant à orienter les organismes de réglementation pour l'utilisation des outils de gestion de la réglementation, en fournissant des avis et un appui pendant le processus de préparation – situation que A. Renda et R. J. Castro qualifient souvent de « conseil » amical (Renda et Castro, à paraître[2]). Les conseils peuvent être prodigués lors d'échanges directs avec des administrateurs ou lors de plusieurs sessions de retour d'information. Les organes chargés du contrôle de la qualité peuvent aussi émettre sur la qualité des outils de gestion de la réglementation des avis qui peuvent emporter des conséquences plus ou moins contraignantes (Tableau 3.2). Les avis officiels peuvent être tenus secrets pour fournir des retours d'information et des orientations aux organismes de réglementation sur l'utilisation de l'outil de gestion réglementaire et pour en suivre la mise en œuvre. Les avis peuvent également être rendus publics pour diffuser des signaux relatifs à la qualité des outils auprès d'un public élargi au-delà de la sphère gouvernementale, et pour renforcer la pression qualitative. Lorsqu'un organe émet un avis, les organismes de réglementation sont invités à l'examiner mais ne sont pas tenus de prendre des mesures spécifiques si l'avis est défavorable. Ils peuvent choisir de l'ignorer et de poursuivre le processus législatif ou la préparation de l'évaluation *ex post*.

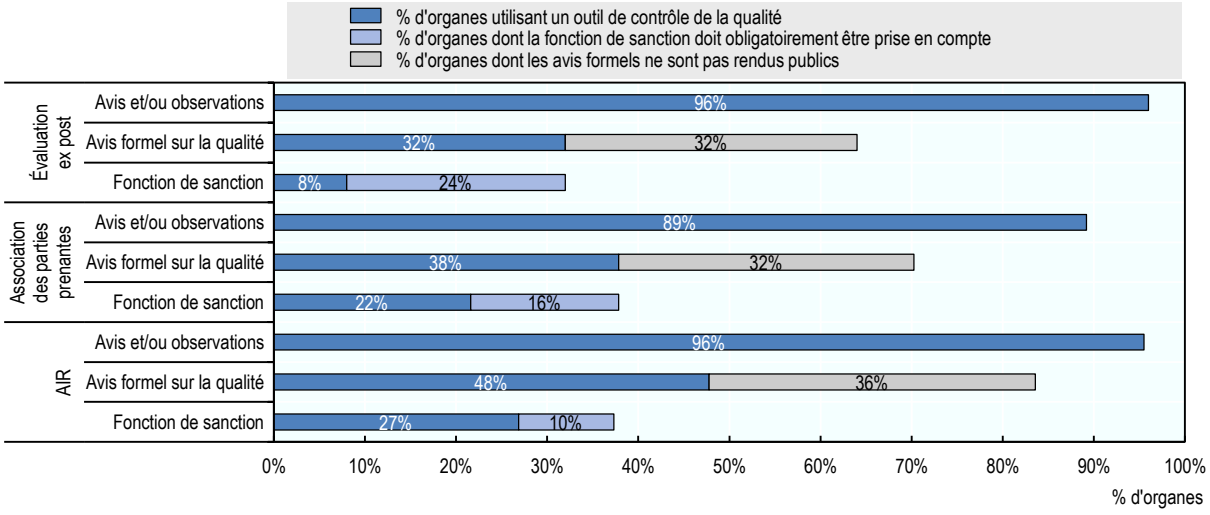
Il arrive aussi que les organes chargés du contrôle de la qualité exercent une fonction de sanction[1], c'est-à-dire qu'ils ont la possibilité d'empêcher une réglementation ou une évaluation de passer à l'étape suivante si la qualité de l'outil est jugée inadéquate, rôle qu'A. Renda et R. J. Castro caractérisent comme celle d'un « contrôleur contradictoire » (Renda et Castro, à paraître[2]). Les organes exerçant une fonction de sanction peuvent officiellement demander aux administrateurs de réviser le recours à un outil de gestion de la réglementation si sa qualité est jugée insuffisante. Un avis négatif déclenche un processus spécifique visant à la révision de l'outil et/ou impose une décision active (du gouvernement, du chef du gouvernement, d'un ministre, etc.) de passer outre l'avis négatif et d'entamer l'étape suivante. Dans certains cas, l'avis négatif de l'organe ne peut être rejeté, c'est-à-dire que l'organe doit approuver l'utilisation des outils de gestion de la réglementation avant qu'une réglementation/évaluation puisse passer à l'étape suivante.

Il apparaît que les organes chargés du contrôle de la qualité utilisent une combinaison de méthodes et de compétences pour assurer la qualité et l'effectivité de leur action (Graphique 3.16). Le recours à ces mécanismes semble répondre au « principe de la *matriochka* » : les fonctions sont imbriquées les unes dans les autres. Presque tous les organes étudiés ont une fonction consultative : ils déclarent employer des mécanismes de soutien et de conseil pour renforcer les capacités de recours aux outils de gestion de la réglementation. Ces organes sont nombreux à émettre des avis formels qui sont soit tenus secrets, soit rendus publics. Des avis formels sur la qualité des outils de gestion de la réglementation sont émis par presque tous les organes de contrôle de la qualité des AIR, et par près des deux tiers des organes chargés d'examiner l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*. Toutefois, dans 40 % à 50 % des cas, les avis formels ne sont pas rendus publics.

Tableau 3.2. Mécanismes de contrôle de la qualité

	NON CONTRAIGNANT ← Fonction de remise en cause → CONTRAIGNANT		
Conseils et réactions	Avis formel	Fonction de sanction pouvant être rejetée	Fonction de sanction ne pouvant pas être rejetée
L'organe donne des conseils et réactions quant à l'utilisation de l'outil de gestion de la réglementation durant l'élaboration d'une réglementation ou la préparation d'une évaluation *ex post*	L'organe peut émettre un avis formel sur la qualité de l'outil de gestion de la réglementation, soit publiquement soit en interne	L'organe peut demander officiellement aux administrateurs de remanier/réviser l'outil de gestion de la réglementation si sa qualité est jugée insuffisante	L'organe doit émettre un avis positif/approuver l'outil de gestion de la réglementation pour que la réglementation/évaluation puisse poursuivre son parcours
Ne déclenche pas de processus spécifique imposant aux régulateurs de réviser l'outil de gestion de la réglementation ; autrement dit, ils peuvent l'ignorer et poursuivre leur travail de réglementation/d'évaluation	Ne déclenche pas de processus spécifique imposant aux régulateurs de réviser l'outil de gestion de la réglementation ; autrement dit, ils peuvent l'ignorer et poursuivre leur travail de réglementation/d'évaluation	Déclenche un processus spécifique imposant aux régulateurs de réviser l'outil de gestion de la réglementation et/ou de prendre des décisions spécifiques pour prendre acte de l'avis négatif et le rejeter	La réglementation/l'évaluation ne peut pas poursuivre son parcours avant que l'organe n'émette un avis positif. Aucun autre organe ne peut rejeter un avis négatif.
Exemple : l'organe de contrôle réagit sur la méthodologie employée pour calculer certains impacts, et répond aux questions afférentes	Exemple : l'AIR est jugée insuffisante (et l'organe rend la chose publique). Les ministres décident d'avancer quoi qu'il en soit.	Exemple : l'AIR est jugée inadéquate, et l'organe en demande une révision. L'administrateur révise l'AIR qui obtient alors un avis positif *ou* l'autorité compétente (gouvernement, chef du gouvernement, ministre, etc.) décide de sa propre initiative de rejeter l'avis négatif	Exemple : l'AIR est jugée inadéquate et l'organe en demande la révision. La réglementation ne peut pas être adoptée avant qu'un avis positif ne soit émis.

Graphique 3.16. Compétences des organismes chargés du contrôle de la qualité



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

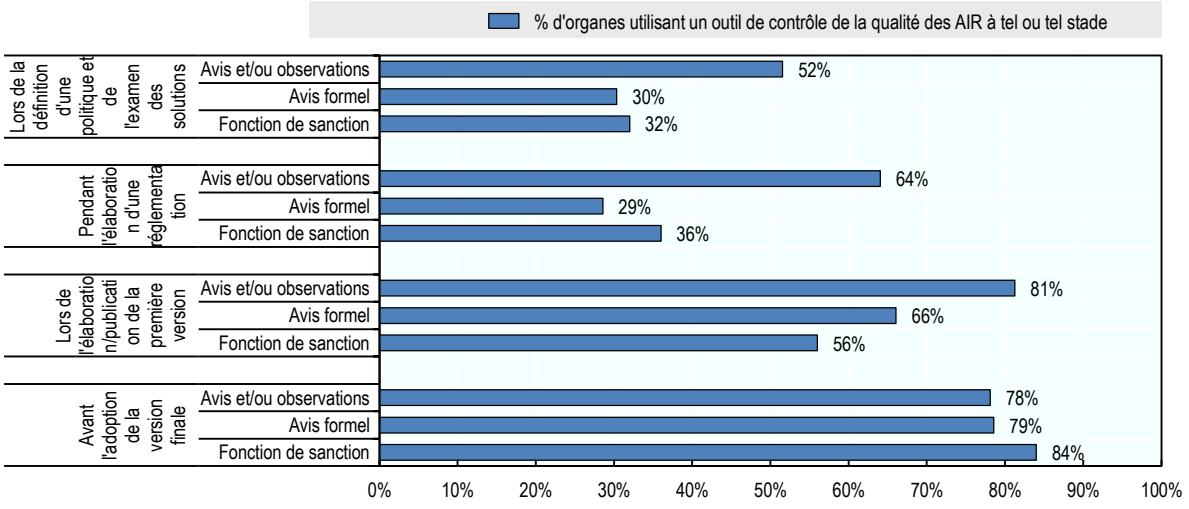
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870419

Enfin, près d'un tiers des organes chargés d'examiner les outils de gestion de la réglementation exercent une fonction de sanction : ils sont habilités à empêcher une réglementation de passer à l'étape suivante[2]. Ce mécanisme de sanction varie peu selon les outils de gestion de la réglementation : les organes exerçant une fonction de sanction concernant l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* ont également une fonction de sanction pour les AIR. Cette fonction de sanction peut ne pas être prise en compte dans la majorité des cas, par exemple par le gouvernement, le ministre compétent ou un haut fonctionnaire. Dans onze cas cependant, les organes déclarent qu'il est nécessairement tenu compte de leur fonction de sanction pour l'AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*[3].

Temporalité de l'intervention

Les organes de contrôle chargés du contrôle de la qualité tendent à intervenir assez tard dans le cycle d'élaboration des règles (Graphique 3.17). Le contrôle de la qualité des AIR, par exemple, a généralement lieu une fois que la solution politique à retenir a été identifiée et lorsqu'une première version du projet/proposition de réglementation ou une évaluation a été préparée. Si l'on peut comprendre pourquoi un certain niveau de contrôle ne peut intervenir que tard dans le processus, il est particulièrement frappant qu'une telle tendance englobe aussi les avis et retours d'information. Cela soulève la question de l'efficacité de ces mécanismes. De ce fait, la qualité de l'AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* pourraient *in fine* être améliorées si elles étaient plus systématiquement intégrées à un stade plus précoce du processus d'élaboration des règles.

Graphique 3.17. Temporalité du contrôle de la qualité de l'AIR



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 67 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

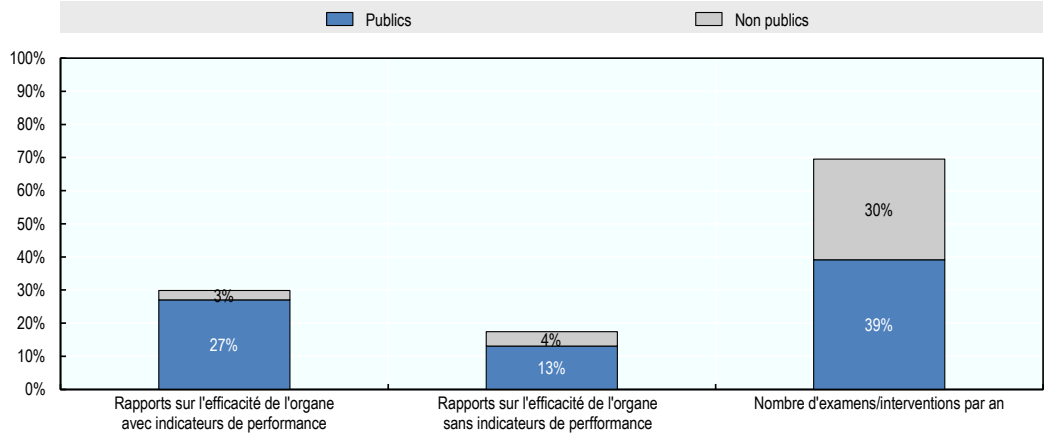
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870438

Efficacité et effets du contrôle réglementaire

Près de la moitié des organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation déclarent utiliser un mécanisme d'évaluation sous une forme ou sous une autre pour assurer le suivi de leurs activités, et les résultats des efforts d'évaluation sont souvent rendus publics (Graphique 3.18). La moitié de tous les organes chargés du contrôle de la qualité rédigent des rapports sur leur efficacité. Près des deux tiers de ces rapports d'évaluation (provenant de 16 pays différents) contiennent des indicateurs de performance. Une majorité d'organes suivent également le nombre d'interventions et d'examens auxquels ils procèdent chaque année. Cependant, cette information sur la performance n'est suivie en interne que dans près de la moitié de tous ces cas.

En dépit de l'existence de ces mécanismes, rien ou presque ne prouve l'impact du contrôle réglementaire sur l'amélioration de la réglementation et les résultats d'ordre sociétal.

Graphique 3.18. Rapports sur l'efficacité des organes de contrôle réglementaire chargés du contrôle de la qualité

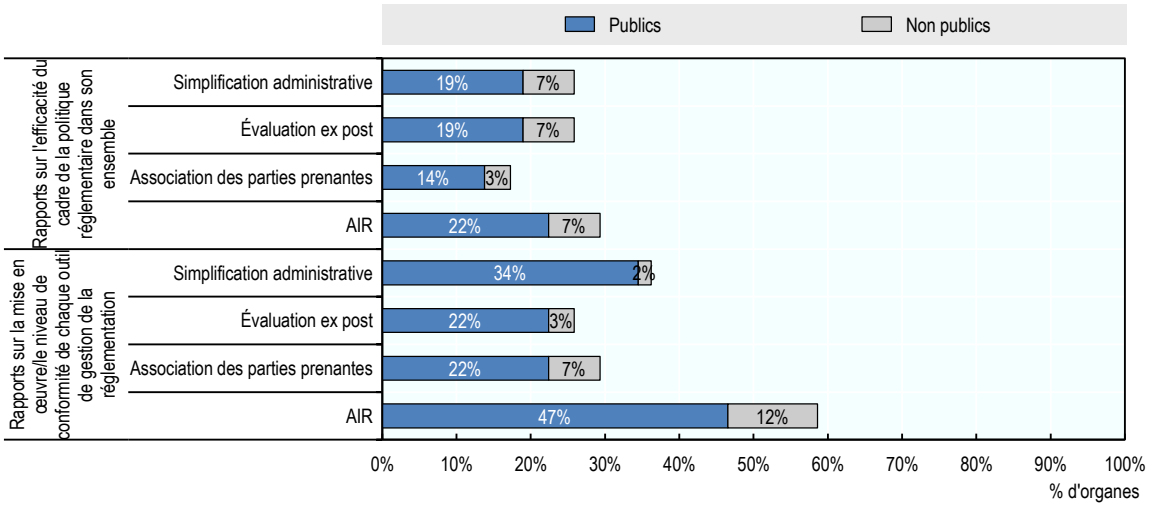


Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870457

Les organes qui évaluent la politique réglementaire se concentrent le plus souvent sur la mise en œuvre de l'AIR (Graphique 3.19). Plus de la moitié des organes impliqués dans l'évaluation de la politique réglementaire rendent compte du niveau de conformité aux règles officielles de l'AIR ou de leur mise en œuvre, mais moins d'un tiers d'entre eux font de même pour l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*. Les rapports sur l'efficacité globale du cadre pour les différents outils de gestion de la réglementation sont beaucoup moins fréquents que les rapports sur la conformité aux règles officielles.

Graphique 3.19. Rapports d'évaluation de la politique réglementaire

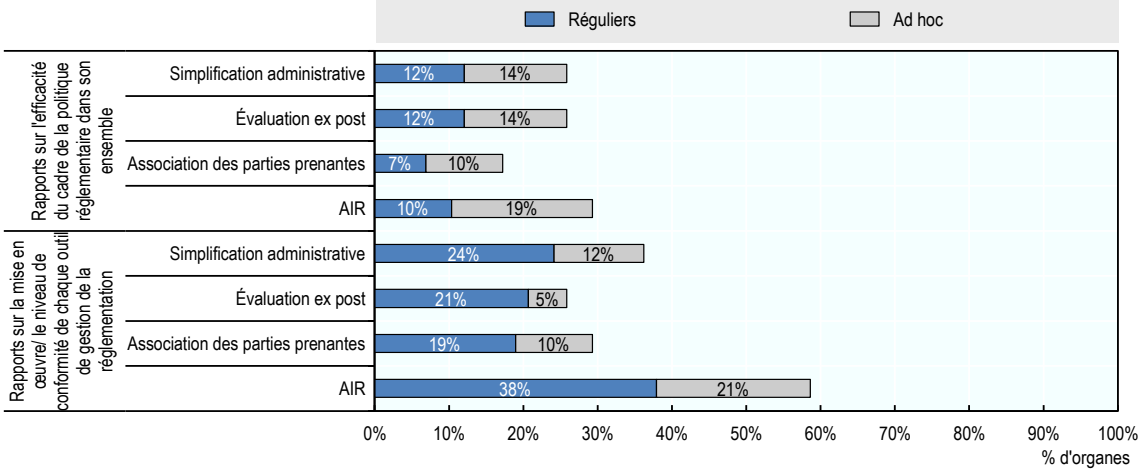


Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 58 des 76 organes chargés de l'évaluation de la politique réglementaire et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870476

Dans de nombreux pays, les efforts d'évaluation ne sont pas réguliers. Près de la moitié des rapports d'évaluation sont préparés sur une base ad hoc (Graphique 3.20). Cela vaut pour les rapports sur la conformité aux prescriptions officielles comme pour les rapports sur l'efficacité du cadre de la politique réglementaire dans son ensemble. Les rapports sur la mise en œuvre de l'AIR et les programmes de simplification administrative sont l'exception, car ils sont effectués à intervalles réguliers dans deux cas sur trois.

Graphique 3.20. Fréquence des rapports d'évaluation



Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 58 des 76 organes chargés de l'évaluation de la politique réglementaire et mentionnés dans l'enquête.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870495

Notes

[1] Cette fonction est souvent appelée fonction de contrôle ou de remise en cause.

[2] Ou une évaluation *ex post* d'être achevée.

[3] Les organes déclarant exercer une fonction de sanction ne pouvant être rejetée pour les trois outils de gestion de la réglementation sont le Regulatory Reform Committee coréen, le Département des AIR à la Chancellerie du Premier Ministre polonais et l'Office of Information and Regulatory Affairs des États-Unis. La Chancellerie d'État de Lettonie déclare disposer d'une fonction de sanction ne pouvant être rejetée en ce qui concerne l'AIR et l'association des parties prenantes, et le COFEMER mexicain en ce qui concerne l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*. L'Office of Best Practice Regulation australien, la Direction pour une meilleure réglementation du Costa Rica et l'Institute of Public Administration coréen font état de cette même fonction concernant les AIR. Le Conseil d'État français déclare cette fonction concernant l'association des parties prenantes, et le Département italien des affaires juridiques et législatives, ainsi que la Cour des comptes italienne, pour l'évaluation *ex post*.

Références

OCDE (2018), *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, OCDE, Paris. [3]

OCDE (2015), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr. [4]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [1]

Renda, A. et R. Castro (à paraître), *Defining and Contextualising Regulatory oversight and Co-ordination*, Éditions OCDE, Paris. [2]

Chapitre 4. Améliorer la gouvernance des régulateurs et la mise en œuvre de la réglementation

Le bon fonctionnement de la société et la confiance dans l'administration passent notamment par le respect effectif et la bonne mise en œuvre de l'arsenal réglementaire. Les politiques adoptées par les pouvoirs publics dans le domaine de la réglementation devraient par conséquent faire une large place à l'élaboration et à l'application de mesures, à la mise au point et à l'utilisation d'outils, ainsi qu'à la création et à l'intervention d'institutions, qui, s'inscrivant dans le cadre de l'exécution des réglementations, favorisent l'obtention de retombées optimales grâce à un degré de respect des textes réglementaires lui-même optimal, les coûts et le poids de ces textes étant maintenus à un niveau aussi bas que possible. Le présent chapitre traite de l'exécution des réglementations, en se concentrant sur les régulateurs et les organismes chargés de faire appliquer la réglementation qui contrôlent la mise en œuvre des textes réglementaires, agissent en faveur de leur respect et, dans certains cas, élaborent des textes de cette nature. On y propose des orientations à suivre pour que les objectifs d'amélioration de la réglementation intègrent, à l'échelon interministériel, une dimension touchant à l'exécution des réglementations, à la coordination, à la gouvernance et à la performance des entités qui jouent un rôle dans la prestation de ces services, au ciblage des activités à mener pour faire appliquer la réglementation, et au respect de la réglementation.

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.

Principaux constats

De plus en plus de pays de l'OCDE prennent conscience de l'importance de la phase de mise en œuvre du cycle de la gouvernance réglementaire pour la qualité et l'efficacité de la politique de la réglementation et l'atteinte des objectifs des textes réglementaires. L'exécution des réglementations représente en outre une occasion non négligeable d'alléger, d'une manière générale, la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises et les citoyens, tout en économisant les ressources publiques et en protégeant la santé et la sécurité des citoyens ainsi que l'environnement.

Pour beaucoup de parties prenantes, la façon dont les textes législatifs et réglementaires sont mis en œuvre et les services correspondants fournis s'avère au moins aussi importante que la qualité de l'élaboration de ces textes. La culture et les comportements institutionnels des organismes d'inspection, associés à un cadre de gouvernance favorisant la responsabilisation, à un éclairage sur les risques potentiels et réels, et à des évaluations des résultats et des réalisations, jouent un rôle déterminant dans l'efficacité de ces organismes.

Les régulateurs et les organismes d'inspection ont une connaissance irremplaçable des bons et des mauvais résultats des politiques et de leur mise en œuvre. Les pouvoirs publics devraient leur donner de vraies possibilités de réinjecter leurs connaissances dans l'examen et l'élaboration des politiques et des textes réglementaires. Ce faisant, les régulateurs et les organismes d'inspection pourraient contribuer de manière appréciable à l'efficacité globale de l'action de l'État.

De solides structures de gouvernance sont nécessaires pour que les régulateurs et les organismes d'inspection s'acquittent dûment de leurs fonctions. À ce titre, des éléments tels que la mission légale, les objectifs et les pouvoirs de l'organisme, les modalités de son financement et les obligations qui lui incombent en termes de redevabilité, ainsi que les moyens qu'il utilise pour se coordonner et communiquer avec les parties prenantes, sont pris en considération. La transparence, le caractère prévisible et le bon fonctionnement de la relation de responsabilité à l'égard du Parlement entretenue par le régulateur renforcent la confiance générale dans les institutions démocratiques. Ces pratiques permettent au régulateur de se faire mieux connaître en tant qu'entité publique indépendante et responsable.

Le contexte d'évolution et de transformation rapides des marchés, d'innovation technologique, et d'incertitude influe directement et lourdement sur les objectifs, les fonctions, les prérogatives et les moyens des régulateurs, d'où la nécessité de modèles de fonctionnement souples et autonomes. Ces modèles de fonctionnement intègrent notamment des stratégies de financement et de gestion des ressources humaines qui répondent aux besoins, éventuellement en allant au-delà des systèmes administratifs classiques, ainsi que de nouveaux instruments d'action publique permettant d'intervenir plus efficacement, par exemple la mise à profit des connaissances sur le comportement.

Il faut que les différents organismes se coordonnent et collaborent véritablement, et il est primordial d'éviter la multiplication des institutions chargées de mettre en œuvre et de faire appliquer la réglementation, de veiller à la clarté et à la cohérence, et de prévenir l'apparition de conflits au niveau des domaines de compétence.

Les régulateurs doivent mettre en place et pérenniser une culture de l'indépendance solide et anticipative du point de vue institutionnel dont s'inspireront leurs pratiques et leurs comportements au quotidien. L'indépendance se divise en deux composantes : la

composante *de jure*, autrement dit l'indépendance théorique conférée par la loi, et la composante *de facto*, qui correspond en revanche à l'indépendance réelle dont témoignent les actes, les décisions et les comportements. Il est crucial de les entretenir toutes les deux.

Les cadres de ressources des régulateurs et des organismes d'inspection jouent un rôle déterminant dans la définition de leurs degrés d'autonomie et de flexibilité. Une grande partie du financement des régulateurs et des organismes d'inspection provient encore du budget de l'État, mais certains d'entre eux s'orientent progressivement vers la solution qui consiste à obtenir les fonds nécessaires auprès des entités réglementées, selon des principes de recouvrement des coûts. Le financement des organismes d'inspection ne devrait pas dépendre du nombre d'infractions à la réglementation ni du montant des contraventions.

Il est essentiel de disposer de moyens de gestion et d'analyse des données suffisants. Les modalités d'analyse des données et de transformation de ces dernières en données probantes et en informations qui seront à leur tour utilisées pour éclairer les décisions et communiquer sur les résultats constituent une question cruciale. Les progrès technologiques et le recours aux données massives peuvent modifier la façon dont les autorités font appliquer la réglementation, en leur permettant de fonder davantage l'exécution des réglementations sur les risques, de prévoir les menaces potentielles en temps réel et d'écarter celles-ci plus efficacement.

Un bon système d'inspection et de mise en application de la réglementation devrait viser à assurer les meilleures retombées possibles en termes de prévention ou d'atténuation des risques et d'intérêt général, sans alourdir de manière excessive les coûts pesant sur l'État ni les obligations pesant sur les autres acteurs. Des solutions de substitution à la mise en application de la réglementation sous la responsabilité de l'État devraient être envisagées dans le cadre de ce système. Pour que les activités de mise en application soient correctement ciblées, il faut les articuler autour de l'évaluation et de la gestion des risques. La mise en application de la réglementation devrait être fondée sur le principe de « réglementation adaptée », en vertu duquel la culture des régulateurs privilégie l'incitation au respect de la réglementation plutôt que la recherche d'infractions à cette dernière et de sanctions à l'encontre de leurs auteurs. Les organismes chargés de faire appliquer la réglementation devraient échanger avec les entités réglementées et s'efforcer, chaque fois que cela est raisonnablement possible, d'établir une relation de coopération avec elles. Pour procéder à ces changements, les pouvoirs publics doivent avoir une vision, une stratégie et/ou un cadre juridique officiels en matière d'exécution des réglementations, de sorte que les objectifs de la réforme soient fixés.

Introduction

L'exécution des réglementations est reconnue comme le maillon faible de la gouvernance réglementaire dans l'édition 2015 des *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation*, où l'on souligne en outre qu'« [i]l 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 ». Compte tenu de ce défi, on analyse dans le présent chapitre les mesures, outils et institutions dont dépend l'exécution des réglementations, en se concentrant avant tout sur les régulateurs et les organismes chargés de faire appliquer la réglementation qui contrôlent la mise en œuvre des textes réglementaires, agissent en faveur de leur respect et, dans certains cas, élaborent des textes de cette nature. On y propose des orientations à suivre pour que les objectifs

d'amélioration de la réglementation intègrent, à l'échelon interministériel, une dimension touchant à l'exécution des réglementations, à la coordination, à la gouvernance et à la performance des entités qui jouent un rôle dans la prestation de ces services, au ciblage des activités à mener pour faire appliquer la réglementation, et au respect de la réglementation.

Notre analyse s'appuie sur une série de travaux menés par le Comité de la politique de la réglementation (CPR) de l'OCDE et son organe subsidiaire, le Réseau des régulateurs économiques (NER), créé en 2013. Ces travaux empruntent aux instruments novateurs suivants :

- les *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : La gouvernance des régulateurs* (OCDE, 2014[1]), instrument dans lequel sept grands principes de gouvernance des régulateurs ont été définis grâce aux contributions et à partir des données d'expérience fournies par des régulateurs situés dans des pays membres ou non membres de l'OCDE ;
- les *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation* (OCDE, 2014[2]), instrument qui a trait à l'élaboration des mesures, et à la création des institutions et des outils, visant à promouvoir le respect effectif de la réglementation, ainsi qu'au processus de réforme des services d'inspection en vue de l'obtention des résultats attendus.

D'autres travaux ont été menés sur l'indépendance des régulateurs par le NER, qui a réalisé une enquête afin de mieux comprendre les implications concrètes de l'indépendance de ces organismes sur leurs activités courantes (OCDE, 2017[3]). Les résultats de cette enquête ont été publiés dans le rapport *Being an Independent Regulator* (OCDE, 2016[4]) et certaines des données recueillies sont citées dans le présent chapitre. Les conclusions de l'enquête ont servi de cadre pour l'établissement du guide intitulé *Créer une culture d'indépendance : Lignes directrices pour contrer l'influence indue* (OCDE, 2017[5]), dans lequel sont énumérées des lignes directrices à suivre en ce qui concerne les caractéristiques essentielles et le dispositif de gouvernance de base de tout régulateur indépendant, ainsi que les caractéristiques et les mécanismes de gouvernance complémentaires qu'il serait souhaitable de voir associés à un tel organisme. Les délégués au NER ont également répondu à une enquête sur le rôle des régulateurs économiques dans la gouvernance des infrastructures, dont les résultats ont été publiés en 2016 (OCDE, 2017[6]). Enfin, les sept principes de gouvernance des régulateurs ont éclairé la création d'un cadre de gouvernance global à l'appui de la performance institutionnelle de ces organismes [à savoir le Cadre d'évaluation des performances des régulateurs économiques, ou PAFER (*Performance Assessment Framework of Economic Regulators*) qui est utilisé aux fins des examens mutuels des régulateurs économiques et techniques depuis 2015. Des données de nature qualitative provenant de ces examens ont aussi éclairé l'analyse proposée dans le présent chapitre[1]. S'inspirant de cet ensemble de travaux, qui ont été menés en collaboration avec plus d'une soixantaine de régulateurs économiques et techniques, dont certains dotés de fonctions d'inspection, le présent chapitre fait état d'éléments qui ont été reconnus comme des facteurs déterminants de la performance des régulateurs. Certains de ces enseignements en matière de gouvernance, de performance et de comportement institutionnels pourraient être appliqués à un éventail plus large d'organismes publics, parmi lesquels ceux qui disposent de pouvoirs de mise en application mais n'ont aucun pouvoir réglementaire (c'est-à-dire les organismes d'inspection).

L'analyse proposée dans le présent chapitre s'appuie en outre sur les résultats de la Conférence de l'OCDE sur la mise en application de la réglementation et les inspections qui s'est tenue à Paris le 9 novembre 2017[2]. Cet événement a réuni des décideurs et des experts responsables des objectifs d'amélioration de la réglementation, ainsi que des professionnels de la mise en application de la réglementation et des inspections, qui ont pu confronter leurs expériences en vue de la mise en commun de leurs méthodes d'inspection et de la diffusion de leurs réformes. La Conférence débouchera notamment sur la publication de la « Boîte à outils de l'OCDE pour la mise en application de la réglementation et les inspections » (*OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*).

Tout en ayant conscience de la nature particulière des régulateurs économiques et techniques et des organismes d'inspection, on met l'accent dans le présent chapitre sur les défis communs auxquels font souvent face ces acteurs et sur l'importance de la gouvernance et du comportement institutionnel pour la bonne exécution des réglementations.

Exécution des réglementations : un élément crucial de la politique réglementaire

Le bon fonctionnement de la société et la confiance dans l'administration passent notamment par le respect effectif et la bonne mise en œuvre de l'arsenal réglementaire. Les politiques réglementaires adoptées par les pouvoirs publics devraient par conséquent miser sur l'élaboration et à l'application de mesures et d'outils, ainsi que la création et à l'intervention d'institutions, qui favorisent un degré de respect des textes réglementaires lui-même optimal. En même temps, ces politiques devraient maintenir à un niveau aussi bas que possible les coûts et le poids de ces textes. De plus en plus de pays de l'OCDE prennent conscience de l'importance de la phase de mise en œuvre du cycle de la gouvernance réglementaire pour ces fins et dans la garantie d'une politique de la réglementation efficace et de qualité en général. L'exécution des réglementations représente en outre une occasion non négligeable d'alléger, d'une manière générale, la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises et les citoyens, tout en économisant les ressources publiques et en protégeant la santé et la sécurité des citoyens ainsi que l'environnement.

Pour beaucoup de parties prenantes, la façon dont les textes législatifs et réglementaires sont mis en œuvre et les services correspondants fournis s'avère au moins aussi importante que la qualité même de ces textes et services. Comme l'a déclaré un chef d'entreprise britannique : « En tant que petit détaillant, je dois me conformer à des milliers de textes réglementaires portant sur une dizaine de thèmes différents. Supprimer deux ou trois textes contraignants de-ci de-là, c'est bien, mais ça ne change pas grand-chose pour moi. Ce qui importe, c'est l'attitude des inspecteurs. C'est de pouvoir dormir la nuit parce que je sais que je suis en règle et que je n'ai pas peur qu'un inspecteur sonne à ma porte »[3]. La culture et les comportements institutionnels des organismes d'inspection, associés à un cadre de gouvernance favorisant la responsabilisation, à un éclairage sur les risques potentiels et réels, et à des évaluations des résultats et des réalisations, jouent un rôle déterminant dans l'efficacité de ces organismes (voir l'exemple de l'Autorité de régulation de l'électricité du Brésil dans l'Encadré 4.1).

Encadré 4.1. Réforme de l'approche suivie par l'Autorité de régulation de l'électricité du Brésil (ANEEL) pour faire appliquer la réglementation

L'ANEEL a repensé sa stratégie de mise en application de la réglementation au cours de la période 2014-2017 en se fondant sur le volet *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation* des *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation*. À ce titre, elle a élaboré un cadre de mise en application reposant sur les quatre piliers suivants : détection ; prévention ; promotion ; action.

Grâce à un éventail de mesures préventives, telles que la publication de lignes directrices sur le site internet de l'Autorité, l'envoi d'alertes par messagerie électronique, l'établissement de rapports à l'intention du marché et la fourniture d'une assistance par ligne directe, le taux de communication d'informations à l'Autorité en temps opportun et en bonne et due forme a progressé de 20 points de pourcentage chez les producteurs d'électricité en 2017. Dans le même temps, les instruments classiques de type « notification » ou « contravention » ont été à l'origine d'une augmentation de ce taux de 4 points de pourcentage seulement.

De 2014 à 2016, les plans d'amélioration signés par les employés de l'ANEEL chargés de faire appliquer la réglementation et par 64 entreprises de transport d'électricité ont eu pour effet de réduire de 41 % les défaillances de cause inconnue touchant le réseau de transport dans son ensemble.

Il a également été fait appel à des plans d'amélioration pour renforcer la qualité des services fournis par les entreprises de distribution d'électricité aux consommateurs. On peut signaler par exemple la performance de deux de ces entreprises, dont la première est privée et la seconde publique. L'entreprise privée a amélioré la qualité de ses services de distribution (au regard de la fréquence et de la durée des coupures) de 20 %, et l'entreprise publique de 24 %.

Source : www.linkedin.com/pulse/enforcement-reforms-brazilian-electricity-regulatory-agency-rossi/.

L'existence de systèmes de mise en application de la réglementation efficaces et efficients peut aussi contribuer sensiblement à la réduction du poids des textes réglementaires. On a observé que les inspections les plus contraignantes étaient souvent les moins fructueuses (Blanc, 2018[7]). L'expérience a montré qu'il était possible d'alléger notablement la réglementation d'au moins 25 % (en Lituanie, aux Pays-Bas) sans influer défavorablement sur ses retombées ni exacerber les risques, voire quelquefois en obtenant des améliorations sur ces plans.

Les régulateurs et les organismes d'inspection, idéalement placés pour clore le cycle de la politique réglementaire

Les régulateurs et les organismes d'inspection ont une compréhension inégalée de l'exécution des politiques et sont susceptibles de clore le cycle de la politique réglementaire. En effet, ils interviennent principalement à l'étape de ce cycle qui correspond à la mise en œuvre et à la mise en application de la réglementation (Tableau 4.1). Les activités menées par les régulateurs et les organismes d'inspection, notamment ceux qui sont indépendants, s'inscrivent dans un cadre d'action publique défini par le gouvernement, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs ministères d'exécution, en fonction des responsabilités sectorielles de l'organisme. Certains régulateurs

économiques et techniques sont légalement investis de fonctions consultatives, en vertu de quoi il peut leur être demandé, ponctuellement ou dans le contexte d'un échange suivi, de contribuer à la formulation des politiques publiques, mais ce n'est pas nécessairement toujours le cas.

Tableau 4.1. Participation des acteurs aux différentes étapes du cycle de la politique réglementaire

Acteur(s)	Nombre de pays signalant la participation de l'acteur/des acteurs aux étapes suivantes du cycle de la politique réglementaire :			
	Étape 1 : définition de la politique	Étape 2 : élaboration de la politique	Étape 3 : mise en œuvre/en application de la politique	Étape 4 : évaluation de la politique
Parlement	7	6	2	4
Pouvoir exécutif dans son ensemble (par exemple, le Conseil des ministres ou le chef de l'État)	19	6	4	6
Différents ministères agissant dans leurs domaines d'action respectifs	15	20	14	15
Organe public national chargé de coordonner ou contrôler les propositions de réglementation	17	20	6	10
Régulateurs	3	9	**17**	9
Institutions supérieures de contrôle des finances publiques	0	0	0	5
Autres niveaux d'administration (infranationaux)	4	7	7	5
Société civile (entreprises, citoyens, etc.)	3	8	0	3

Note : les 24 pays ou entités ayant répondu à l'enquête 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 Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie.
Source : (OCDE, 2015[8]), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264245235-fr.

Étant donné leur présence active au premier plan de la mise en œuvre des politiques, les régulateurs et les organismes d'inspection ont une compréhension inégalée de cette mise en œuvre ainsi que des succès et des échecs connexes. Ce constat se vérifie en particulier si les régulateurs procèdent à une évaluation *ex post* systématique de leurs activités réglementaires, et lorsqu'ils sont dotés de solides mécanismes d'évaluation de la performance comprenant des indicateurs de suivi des résultats obtenus et des effets produits sur le secteur ou le marché (dans ce dernier cas, voir par exemple l'Encadré 4.2).

Les régulateurs reçoivent et analysent également des données de choix sur la situation et les tendances du marché dont ils s'occupent, données grâce auxquelles ils peuvent assurer une fonction de prospective stratégique unique en son genre à l'égard de l'évolution de ce marché. Certains d'entre eux sont chargés par ailleurs de réaliser des inspections ainsi que d'élaborer et de faire respecter la réglementation en matière de sécurité applicable dans les secteurs qu'ils contrôlent. Créer des possibilités pour les régulateurs et autres entités publiques jouant un rôle dans la mise en œuvre des politiques de réinjecter légitimement leurs connaissances relatives à cette question, au respect de la réglementation et aux

évolutions de leur secteur de compétence dans l'examen et l'élaboration des politiques pourrait contribuer à l'efficacité générale de l'action publique.

Outre la mise en place de circuits appropriés de remontée de l'information entre la phase de mise en œuvre des politiques publiques et les phases d'évaluation et d'élaboration de ces politiques, les modalités d'exécution des réglementations méritent un examen complet, réalisé de préférence dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation et avec le concours des parties prenantes, au stade de l'élaboration des textes réglementaires. Il faut déterminer dès ce stade quelle(s) institution(s) sera/seront chargée(s) de faire appliquer ces textes, et grâce à quel type de compétences et de ressources elle(s) s'y emploiera/emploieront. Cette démarche est particulièrement pertinente dans les cas où la mise en application de certains textes réglementaires relève d'administrations infranationales. De nombreux États fédérés ou collectivités locales se plaignent de se voir confier de plus en plus de responsabilités, tandis que les ressources nécessaires à l'exercice de ces prérogatives sont en réalité en train de diminuer.

Encadré 4.2. Évaluation de la performance : le Groupe de suivi des résultats du gouvernement de l'Écosse

Le Groupe de suivi des résultats (*Outputs Monitoring Group*, ou OMG) est présidé par le gouvernement écossais et se compose de hauts représentants (membres de la direction) de l'Autorité de régulation de la qualité de l'eau potable, de l'Agence écossaise de protection de l'environnement, de la Commission du secteur de l'eau (régulateur économique), de la section « Avenir des consommateurs » (*Consumer Futures Unit*, organe de représentation des consommateurs) du réseau *Citizens Advice Scotland*, et de *Scottish Water*.

La fonction principale de l'OMG, qui se réunit tous les trimestres, consiste à contrôler la réalisation des objectifs d'investissement fixés par les ministres du gouvernement écossais pour la période réglementaire. Ces objectifs imposent des résultats ambitieux au secteur, qui doit par exemple respecter des normes établies de qualité de l'eau potable, atteindre des objectifs précis de performances environnementales et parvenir à un certain niveau de service à la clientèle.

Dans le cadre du processus réglementaire, ces objectifs ambitieux ont été transposés, avant le début de la période réglementaire, sous la forme d'une série approuvée de résultats programmés, par exemple le nombre d'installations de traitement de l'eau à développer ou d'évaluations des performances environnementales à réaliser. Ensuite, les programmes de résultats sont rattachés à une liste de projets adoptée d'un commun accord, qu'on appelle « exposé technique », et dans laquelle sont détaillés les travaux d'infrastructure et les études grâce auxquels se concrétiseront les programmes de résultats. Ainsi, l'OMG dispose d'une vision claire des projets par l'intermédiaire desquels les programmes de résultats seront mis en œuvre et les objectifs ministériels atteints.

En ce qui concerne la période réglementaire, *Scottish Water* fournit à titre de référence un plan de mise en œuvre pour cette période, dans lequel l'organisme détaille les modalités qu'il est prévu de suivre pour mener à bien ces programmes de résultats. Ce plan de mise en œuvre permet ensuite à l'OMG d'évaluer la performance en matière de production des résultats par rapport aux modalités de production prévues par *Scottish Water*.

L'OMG fait sien et tient à jour ce plan de référence approuvé pour la production des résultats, en veillant à ce que les éventuels changements induits par les études ou renseignements nouveaux obtenus au cours de la période soient intégrés dans le plan de référence de façon contrôlée et transparente. Cette intégration des changements passe par un mécanisme spécifique bien défini qui exige, conformément aux textes, leur approbation.

Les rapports et les informations destinés à l'OMG sont préparés par son groupe de travail (OMGWG), qui est constitué de hauts représentants du groupe de parties prenantes à l'OMG. L'OMGWG se réunit également tous les trimestres, avec un mois d'avance sur l'OMG, et concentre ses efforts sur l'établissement de rapports précis à l'intention de l'OMG, ainsi que sur le contrôle du mécanisme d'intégration des changements.

Lors des réunions de l'OMG, qui s'appuie sur les informations communiquées par son groupe de travail, les progrès accomplis dans la production des résultats à l'échelle du programme d'investissement sont examinés, et toute divergence par rapport aux objectifs fixés est signalée. L'OMG se penche sur l'état d'avancement de la production de ces résultats par rapport à cinq étapes clés, comme l'autorisation du financement ou l'approbation réglementaire de la production des résultats. *Scottish Water* est tenu de donner des explications sur les éventuels écarts par rapport aux objectifs fixés, en mettant l'accent sur les mesures correctives en cours d'application. Ainsi, la production des résultats que les clients ont payés bénéficie d'une grande transparence.

L'OMG établit un rapport trimestriel sur l'état d'avancement qui est diffusé sur le site internet du gouvernement écossais. À la fin de la période de contrôle réglementaire, il communique en outre un rapport final qui détaille les progrès réalisés dans la production de la série approuvée de résultats et dans la réalisation des objectifs ministériels.

Source : (OCDE, 2017[9]), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en. D'après les informations communiquées par la Commission du secteur de l'eau de l'Écosse en octobre 2016.

Importance de l'existence de structures de gouvernance solides

Les régulateurs économiques et techniques protègent la neutralité du marché, encouragent la concurrence, et contribuent à garantir l'accès aux services publics, ainsi que leur qualité et sécurité. Ils se situent à l'interface entre le régime réglementaire, d'une part, et les citoyens et les entreprises, d'autre part. Pour remplir leurs fonctions, les régulateurs doivent prendre et appliquer des décisions impartiales, objectives et fondées sur des données probantes qui assureront la prévisibilité du régime réglementaire, inspireront la confiance dans les institutions publiques et stimuleront l'investissement. De solides structures de gouvernance sont donc nécessaires pour que les régulateurs et les organismes d'inspection s'acquittent dûment de leurs fonctions.

Comme l'a souligné le Conseil dans sa Recommandation de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires, ainsi que l'OCDE par la suite dans les volets de ses *Principes de bonnes pratiques pour la politique de la réglementation* intitulés *La gouvernance des régulateurs* (OCDE, 2014[1]) et *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation* (OCDE, 2014[2]), le dispositif de gouvernance d'un régulateur ou d'un

organisme d'inspection revêt une importance capitale pour l'exercice de ses fonctions et son bon fonctionnement. À ce titre, des éléments tels que la mission légale, les objectifs et les pouvoirs du régulateur ou de l'organisme d'inspection, les modalités de son financement et les obligations qui lui incombent en termes de redevabilité, ainsi que les moyens qu'il utilise pour se coordonner et communiquer avec les parties prenantes, sont pris en considération ; ces éléments et d'autres encore peuvent être interprétés sous les angles de la gouvernance interne et de la gouvernance externe d'un régulateur ou d'un organisme d'inspection (Tableau 4.2).

Tableau 4.2. Gouvernance interne et gouvernance externe des régulateurs

Gouvernance externe (depuis l'extérieur de l'organisme public)	Gouvernance interne (depuis l'intérieur de l'organisme public)
Rôles du corps législatif, du ministre, du ministère, d'autres régulateurs sectoriels, de l'organe de direction de l'organisme et des entités placées sous la supervision de ce dernier ; relations et répartition des pouvoirs entre ces différents acteurs.	Structures institutionnelles, normes de conduite et fonctions et responsabilités, mesures de mise en conformité et de responsabilisation, supervision des processus opérationnels, rapports financiers et gestion des performances de l'organisme.

Source : d'après (OCDE, 2014[1]), *La gouvernance des régulateurs*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr.

Même si les sept principes de bonne pratique pour la gouvernance des régulateurs (Encadré 4.3) ont été établis expressément pour les régulateurs économiques, la plupart d'entre eux peuvent être, moyennant certaines modifications, appliqués également aux organismes chargés de la mise en application de la réglementation et des inspections.

Encadré 4.3. Les sept Principes de bonne pratique de l'OCDE pour la gouvernance des régulateurs

1. **Clarté des rôles.** Pour être efficace, un régulateur doit avoir des objectifs clairs, avec des fonctions adéquates claires et les mécanismes permettant une coordination avec les autres organismes concernés afin d'atteindre les résultats désirés.
2. **Empêcher les abus d'influence et préserver la confiance.** Les décisions et fonctions réglementaires doivent être conduites avec la plus grande intégrité pour assurer la confiance à l'égard du régime réglementaire. Des garanties doivent protéger les régulateurs de toute ingérence.
3. **Structure de la prise de décision et de l'organe gouvernant.** Il faut aux régulateurs des mécanismes de gouvernance et de prise de décision qui leur permettent de fonctionner efficacement, de préserver leur intégrité réglementaire et d'atteindre les objectifs de leur mandat.
4. **Responsabilisation et transparence.** Les entreprises et les citoyens attendent des résultats de l'action de réglementation du gouvernement et des régulateurs, et que l'autorité et les ressources publiques soient convenablement utilisées pour y parvenir. Les régulateurs doivent généralement rendre compte à trois groupes de parties prenantes : i) les ministres et le corps législatif ; ii) les entités réglementées ; et iii) le public.

5. **Participation.** Les bons régulateurs ont établi des mécanismes de participation des parties prenantes dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs. La connaissance des secteurs réglementés et des entreprises et citoyens concernés par les dispositifs réglementaires contribue à l'efficacité de l'action réglementaire.
6. **Financement.** Le montant et la source du financement d'un régulateur déterminent son organisation et son fonctionnement. Cela ne doit pas influer sur les décisions réglementaires et le régulateur doit être en mesure d'agir de manière impartiale et efficiente dans l'exécution de ses tâches.
7. **Évaluation des performances.** Il importe que les régulateurs aient conscience des impacts de leurs actions et décisions réglementaires. Cela permet de progresser et d'améliorer les systèmes et processus sur un plan interne. Cela démontre aussi l'efficacité du régulateur à l'entité devant laquelle il doit rendre compte et cela contribue à renforcer la confiance à l'égard du système réglementaire.

Source : (OCDE, 2014[1]), *La gouvernance des régulateurs*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr.

Une flexibilité nécessaire dans un environnement en pleine évolution

Les organismes chargés de l'exécution des réglementations doivent de plus en plus souvent s'adapter à l'évolution et à la transformation rapides des marchés, à l'innovation technologique et à un climat d'incertitude, qui influent directement et lourdement sur leurs objectifs, leurs fonctions, leurs prérogatives et leurs moyens. Par exemple, les technologies de rupture font tomber des barrières entre les secteurs traditionnels ou estompent la frontière entre producteurs et consommateurs. De même, 63 % des délégués au NER ayant répondu à l'enquête sur le rôle des régulateurs économiques dans la gouvernance des infrastructures, qui portait sur 64 secteurs distincts, ont indiqué que leur rôle en matière de gouvernance des infrastructures avait changé au cours des cinq dernières années (le taux d'occurrence de cette réponse s'élevait à 88 % dans le secteur des télécommunications, 79 % dans celui de l'énergie, 47 % dans celui des transports, et 100 % dans celui de l'eau). Ce changement trouve généralement son origine dans l'incidence des évolutions technologiques sur l'étendue du rôle que doivent jouer les régulateurs dans certains secteurs, et dans les nouvelles fonctions et responsabilités confiées aux régulateurs économiques par les pouvoirs publics (OCDE, 2017[6]).

Dans ce contexte, un fonctionnement et une gestion souples et autonomes sont nécessaires, notamment sous la forme de stratégies de financement et de gestion des ressources humaines qui répondent aux besoins, ainsi que de nouveaux instruments permettant d'intervenir plus efficacement. La forme devrait s'adapter à l'exercice des fonctions et à la réalisation des objectifs que l'organisme public est censé assurer au bénéfice des citoyens. Dans le même esprit, les méthodes employées pour faire appliquer et faire respecter la réglementation devraient s'articuler de plus en plus autour des usagers, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations. Ces méthodes intégreraient par exemple de nouvelles approches de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation, comme le recours aux connaissances sur le comportement en vue de la réalisation des objectifs en matière de réglementation, et le renforcement du respect de la réglementation compte tenu des obstacles comportementaux qui entravent celui-ci (voir le chapitre 5).

Coordination entre institutions chargées de fournir des services réglementaires

Il est tout aussi primordial d'éviter la multiplication des institutions chargées de mettre en œuvre et faire appliquer la réglementation, que de veiller à la clarté et à la cohérence, et de prévenir l'apparition de conflits au niveau des domaines de compétence. Il faudrait éviter que des institutions distinctes, de même que l'administration nationale et les collectivités locales, n'exercent des fonctions redondantes, et faire en sorte que leurs missions et responsabilités respectives soient clairement définies. Différentes structures de mise en œuvre et de mise en application de la réglementation partagent leurs renseignements et leurs dossiers, participent à des dispositifs d'alerte communs, et se coordonnent « sur le terrain », en particulier dans des domaines de la réglementation interdépendants.

Le contexte général dans lequel les différents régulateurs et organismes d'inspection mènent leur activité rend d'autant plus nécessaire aujourd'hui une véritable coordination entre eux. C'est le cas, par exemple, pour les différents régulateurs, notamment les régulateurs économiques et techniques et les autorités de la concurrence qui interviennent sur des marchés de plus en plus interdépendants ou s'interpénétrant.

La coordination entre organismes publics est susceptible de prendre différentes formes, qu'elle soit assurée dans un cadre plutôt officiel (voir l'exemple du Mexique à l'Encadré 4.4) ou de manière informelle, comme l'illustre le Conseil d'inspection aux Pays-Bas.

Encadré 4.4. Mise en place d'un système intégré de régulation du secteur énergétique au Mexique

La réforme du secteur énergétique mise en œuvre au Mexique (2013-14), qui s'est traduite par l'ouverture de ses composantes pétrolière et gazière aux investissements privés, a également eu pour effet de renforcer le cadre institutionnel formé des régulateurs du secteur existants, à savoir : en amont, la Commission nationale des hydrocarbures (CNH) ; en aval, la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Un nouveau régulateur technique transversal a par ailleurs été créé à l'occasion de cette réforme, avec pour mission de contrôler le respect de la réglementation relative à la sécurité et à la protection de l'environnement tout au long de la chaîne de valeur des hydrocarbures : l'Autorité de la sécurité, de l'énergie et de l'environnement (ASEA).

En septembre 2017, les trois régulateurs ont uni leurs efforts en créant, grâce à la conclusion d'un accord de coopération formel, un Système des régulateurs du secteur énergétique qui vise à réglementer et superviser de façon fiable et coordonnée les activités menées dans ce secteur afin de promouvoir la réalisation d'investissements fructueux ainsi qu'un fonctionnement efficient et durable du secteur énergétique dans l'intérêt du Mexique. Les travaux du Système s'articulent autour de quatre grands axes : 1. la planification (objectif : partager une même vision de l'avenir et assurer la planification en conséquence) ; 2. la coordination opérationnelle (objectif : traiter les priorités de nature opérationnelle en temps utile) ; 3. les ressources (objectif : répondre aux besoins communs en matière d'attraction et de conservation des talents, et d'autonomie financière) ; 4. la résolution des conflits (objectif : s'employer à résoudre les conflits entre régulateurs).

Un certain nombre d'initiatives, parmi lesquelles l'ouverture en février 2018 du Bureau d'assistance coordonnée du secteur énergétique (ODAC), guichet unique qui fournit des renseignements aux acteurs du secteur dans les domaines relevant de plusieurs régulateurs, ont déjà été prises en concertation par l'organe de coordination.

Source : https://cnh.gob.mx/Informacion (page consultée le 21 mars 2018).

Relations avec le Parlement et confiance

Un régulateur indépendant doit généralement rendre des comptes au Parlement, au titre à la fois de ses activités de réglementation (sur lesquelles se penche en général la commission parlementaire permanente chargée du ou des secteurs contrôlés par ce régulateur) et de sa situation financière (à laquelle s'intéresse en général la commission parlementaire – des finances ou du budget – qui examinera les rapports financiers de l'organisme). Toutefois, la relation entretenue avec le Parlement quant au travail de fond du régulateur est rarement considérée comme optimale par l'une et l'autre partie. Certes, les régulateurs présentent leur rapport annuel au Parlement, mais les résultats issus de leurs activités et la performance du secteur ne font l'objet d'aucune discussion structurée ou systématique à cette occasion ; au lieu de cela, les représentants concernés peuvent être convoqués ponctuellement afin d'être interrogés, en réaction à une situation problématique.

Il est possible de stabiliser cette relation en programmant des réunions à des étapes précises du cycle de planification et de préparation des rapports du régulateur, comme celle de l'élaboration finale de son plan stratégique et de son programme de travail annuel (que le régulateur pourrait présenter au Parlement pour faire mieux connaître ses objectifs et ses activités) et celle de l'établissement de la version finale de son rapport annuel (la réunion permettant alors d'examiner les résultats obtenus par le régulateur dans le cadre de ses activités). Cette mesure pourrait contribuer à ériger le régulateur en partenaire de confiance incontournable pour l'obtention d'un avis éclairé sur toute question technique, par opposition au simple statut d'entité dont les représentants sont convoqués en situation de crise. L'existence entre le régulateur et le Parlement d'une relation de responsabilité transparente, fiable et fonctionnelle renforcerait la confiance, sur un plan général, dans les institutions démocratiques, et permettrait de mettre davantage en évidence le fait que si le régulateur est indépendant, il est aussi tenu de rendre des comptes.

Créer une culture de l'indépendance

L'ouverture des marchés fondamentaux à la concurrence dans de nombreux pays a conduit à la création de régulateurs indépendants qui contrôlent les marchés d'une manière jugée plus objective et impartiale. La composante *de jure* de l'indépendance fait référence à l'enracinement de l'indépendance d'un régulateur dans la loi et s'avère nécessaire à la protection théorique de l'indépendance structurelle de cet organisme contre toute ingérence. Elle se manifeste par exemple dans les dispositions relatives à l'indépendance budgétaire du régulateur, dans les conditions et modalités d'engagement et de licenciement des employés de ce dernier, et notamment de son directeur, ainsi que dans la conservation ou non par l'exécutif du pouvoir de fixation des tarifs douaniers ou des prix et du pouvoir de révision ou d'approbation des conditions des contrats passés avec les entités réglementées. Cette composante théorique de l'indépendance, néanmoins,

ne peut être séparée de sa composante *de facto* dans les activités courantes du régulateur, la seconde composante étant plus difficile à représenter.

La composante *de facto* de l'indépendance, qui correspond à l'indépendance réelle, n'est pas une caractéristique figée acquise une fois pour toutes, mais plutôt un élément qui est souvent mis à rude épreuve lorsqu'un régulateur entre en contact avec les parties prenantes aux différents stades du cycle réglementaire. Ces contacts présentent des « points de pression » au niveau desquels il existe un risque d'ingérence plus élevé, qui pèse notamment sur la situation financière du régulateur, le comportement de son personnel, la nomination ou le renvoi d'un dirigeant, et le mode d'interaction du cycle propre à cet organisme avec les cycles politiques. Par exemple, certains des délégués au NER ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur le rôle des régulateurs économiques dans la gouvernance des infrastructures ont indiqué que, dans leur cas, l'organe de direction ou le directeur était nommé par l'exécutif, et non pas selon la procédure faisant intervenir un comité de sélection mixte ou le Parlement (Graphique 4.2 et Graphique 4.3).

Encadré 4.5. Créer une culture de l'indépendance : lignes directrices pour contrer l'influence indue

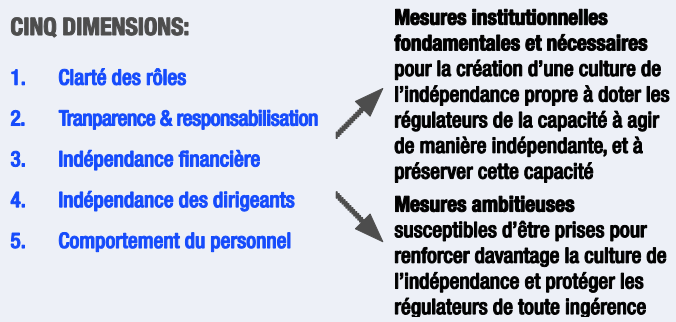
L'OCDE (2017) s'est interrogée sur la façon d'instituer et de faire respecter l'indépendance des régulateurs. L'indépendance se divise en deux composantes : la composante *de jure*, autrement dit l'indépendance théorique conférée par la loi, et la composante *de facto*, qui correspond en revanche à l'indépendance réelle dont témoignent les actes, les décisions et les comportements.

Les lignes directrices sont structurées en cinq sections (voir ci-dessous « Les cinq axes de l'indépendance ») élaborées suivant les « points de pression » auxquels est exposé un régulateur le long de son cycle de vie, et au niveau desquels il existe un risque d'ingérence plus élevé. Ces axes englobent des éléments liés à la gouvernance externe et à la gouvernance interne du régulateur, que l'on appréhende comme suit :

- Gouvernance externe : rôles du corps législatif, du ministre, du ministère, de l'organe de direction du régulateur et des entités réglementées, et relations et répartition des pouvoirs et des responsabilités entre ces différents acteurs. La bonne gestion de ces relations est essentielle à l'existence d'un régulateur indépendant.
- Gouvernance interne : structures institutionnelles, normes de conduite, mesures de mise en conformité et de responsabilisation, supervision des processus opérationnels, rapports financiers et gestion des performances du régulateur. Un des principaux facteurs déterminants de l'indépendance consiste à doter le régulateur des ressources et des mécanismes adéquats pour qu'il s'acquitte de ses fonctions.

Chacun de ces cinq axes comporte des lignes directrices qui correspondent aux mesures institutionnelles fondamentales et nécessaires pour la création d'une culture de l'indépendance propre à doter les régulateurs de la capacité à agir de manière indépendante, et à préserver cette capacité, d'après une analyse de leurs mécanismes et pratiques institutionnels conduite au sein du Réseau des régulateurs économiques (NER) de l'OCDE. Ces lignes directrices incluent également un ensemble de mesures ambitieuses pour renforcer la culture de l'indépendance et protéger les régulateurs de toute ingérence.

Graphique 4.1. Les cinq axes de l'indépendance



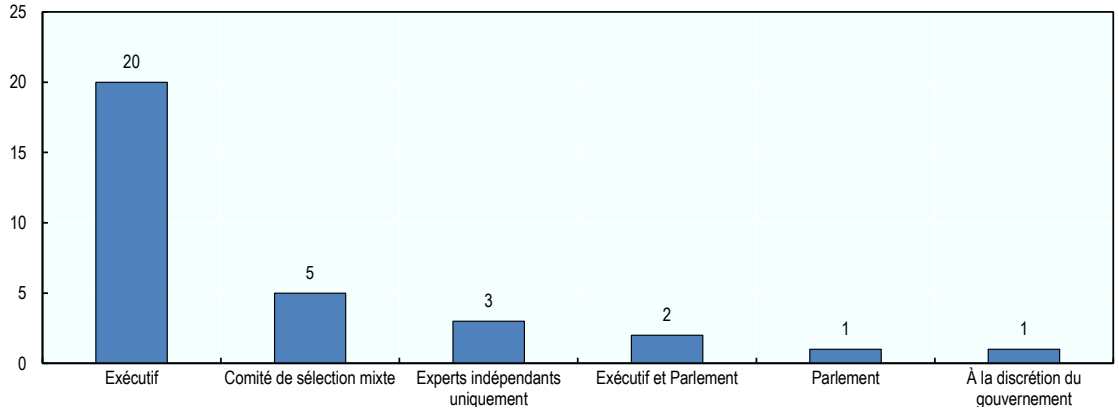
Source : OCDE, www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/independence-of-regulators.htm.

Ces lignes directrices peuvent aussi s'appliquer à plus grande échelle. On pourrait envisager d'y recourir dans le cadre de la conception institutionnelle et organisationnelle d'entités indépendantes, de dispositifs de gouvernance d'entreprise, de programmes de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, et dans tout contexte où il est question d'instaurer une relation de confiance et de gérer des pressions contradictoires, et parfois indues.

Source : (OCDE, 2017[5]), *Créer une culture d'indépendance : Lignes directrices pour contrer l'influence indue*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264287884-fr ; (OCDE, 2014[1]), *La gouvernance des régulateurs*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr.

Afin de garder leur cap malgré la force de ces vents contraires, les régulateurs doivent mettre en place et pérenniser une *culture de l'indépendance* solide et anticipative du point de vue institutionnel dont s'inspireront leurs pratiques et leurs comportements au quotidien. L'OCDE a publié des lignes directrices visant à aider les régulateurs dans cette entreprise (Encadré 4.5), lesquelles peuvent se révéler pertinentes pour d'autres entités publiques.

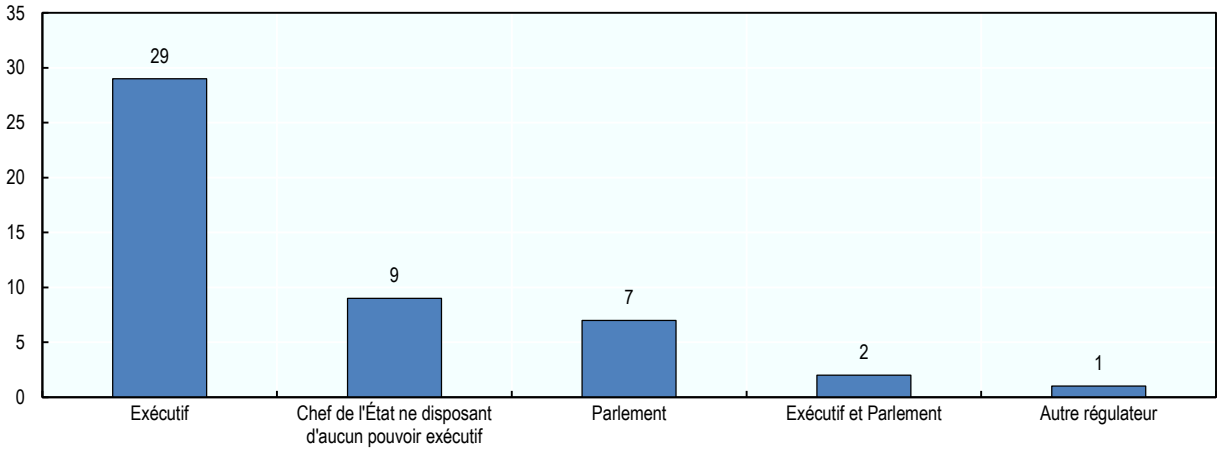
Graphique 4.2. Autorité(s) chargée(s) de proposer les candidatures aux fonctions de membre du Conseil d'administration/Directeur du régulateur



Notes : aucune information sur l'autorité ou les autorités chargée(s) de proposer les candidatures n'a été reçue en ce qui concerne 13 régulateurs ; dans le cas de deux régulateurs, une partie des candidatures aux fonctions de membre du Conseil d'administration est proposée par l'exécutif et l'autre partie par le Parlement.
Source : (OCDE, 2016[4]), *Being an Independent Regulator*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870514

Graphique 4.3. Autorité(s) chargée(s) de nommer les membres du Conseil d'administration/le Directeur du régulateur



Source : (OCDE, 2016[4]), *Being an Independent Regulator*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870533

Des cadres de ressources autonomes

Les cadres de ressources des régulateurs et des organismes d'inspection jouent un rôle déterminant dans la définition de leurs degrés d'autonomie et de flexibilité. L'essentiel du financement des régulateurs et des organismes d'inspection provient encore du budget de l'État, mais certains d'entre eux s'orientent progressivement vers la solution qui consiste à obtenir les fonds nécessaires auprès des entités réglementées, selon des principes de recouvrement des coûts. En ce qui concerne la mise en application de la réglementation, le financement des organismes d'inspection ne devrait pas dépendre du nombre d'infractions ni du montant des contraventions. Une telle condition risquerait assurément de produire des effets pervers en incitant les régulateurs à centrer leurs efforts sur la recherche d'infractions à la réglementation plutôt que sur la promotion du respect de cette dernière. Il serait préférable que les pouvoirs publics envisagent de moduler le montant des frais facturés aux entités réglementées afin qu'il soit davantage fonction du niveau de risque (les entités qui présentent des risques plus élevés se verraient appliquer une majoration), du degré de respect de la réglementation (les entités qui, traditionnellement, la respectent bénéficieraient d'un abattement) et de la complexité de la prestation (les régulateurs percevraient une indemnité dans le cas d'inspections plus complexes ou répétées) (OCDE, 2018[10] ; UK Cabinet Office, 2017[11]).

Eu égard à leur mission de contrôle des principaux secteurs de l'économie, les régulateurs sont censés s'acquitter de leurs fonctions en faisant preuve d'un haut niveau de compétence technique et d'un grand professionnalisme. Ils doivent attirer les meilleures ressources humaines disponibles pour l'exercice de ces fonctions. Or, les régulateurs se trouvent en concurrence directe avec les entités réglementées, dont beaucoup sont des entreprises mondialisées de premier plan, pour le recrutement de ressources humaines qualifiées. Ils mettent l'accent sur les difficultés rencontrées couramment pour pouvoir attirer du personnel et le retenir, quel que soit le niveau de qualification professionnelle, lorsqu'ils font face à la concurrence du secteur privé tout en étant soumis à un cadre

administratif multiforme (barèmes de salaires, grades d'engagement, dispositifs rigides d'avancement en fonction des performances ou autres dispositifs de type « attribution de primes », etc.). De la même façon, la gestion des ressources financières peut s'avérer difficile, en raison du plafonnement des budgets annuels par le pouvoir exécutif, bien que dans certains pays et territoires les régulateurs économiques jouissent d'une entière autonomie en matière de fixation de leur budget annuel, d'obtention du financement de ce budget auprès des entités réglementées, et de gestion de leurs ressources financières.

Dans ce contexte, une gestion souple et autonome est nécessaire, notamment pour la mise en place de stratégies de gestion des ressources humaines qui répondent aux besoins et, dans certains cas, vont au-delà des systèmes administratifs classiques.

Les structures de gouvernance et les politiques de gestion des ressources humaines au service de la mise en application de la réglementation devraient favoriser la transparence, le professionnalisme et la gestion axée sur les résultats. Il s'agit d'afficher non seulement des compétences techniques dans les domaines liés au(x) type(s) de risque(s) visé(s), mais aussi des compétences génériques en matière d'inspection (les « compétences fondamentales des inspecteurs ») qui touchent à la façon de conduire les inspections avec efficacité et de promouvoir le respect de la réglementation, aux normes de conduite reposant sur l'éthique, à la gestion des risques, à la coopération interinstitutionnelle, ainsi qu'à la gestion opérationnelle. Les politiques de gestion des performances du personnel doivent tenir compte des objectifs généraux des activités de mise en application de la réglementation et des objectifs propres à chaque organisme, en particulier de ses indicateurs de performance.

Des moyens de gestion et d'analyse des données suffisants

Il est essentiel que les régulateurs et les organismes d'inspection disposent de moyens de gestion et d'analyse des données suffisants pour réaliser leur potentiel d'exécution des politiques publiques. Dans le domaine économique, les régulateurs et les organismes d'inspection sont généralement habilités à demander aux professionnels d'un secteur toutes sortes d'informations et de données sur la performance de ce secteur. Ainsi, la possibilité s'offre à eux de rapprocher des informations asymétriques, malgré le défi que représente la gestion d'un volume de données important. Les modalités d'analyse des données et de transformation de ces dernières en données probantes et en informations qui seront à leur tour utilisées pour éclairer les décisions et communiquer sur les résultats constituent une question cruciale.

La collecte, la gestion et l'analyse de données mettent également en lumière une possibilité de collaboration avec d'autres régulateurs ou organismes chargés de faire appliquer la réglementation qui interviennent dans le(s) même(s) secteur(s). Cette collaboration avec d'autres organismes publics peut contribuer à une rationalisation des systèmes de gestion des données, à un allègement de la charge réglementaire qui pèse sur le secteur concerné, et à une mise en commun des ressources et des moyens consacrés à l'analyse des données.

L'enregistrement numérique de chaque décision relative à une entité réglementée est particulièrement importante, afin de rendre plus prévisibles les mesures d'inspection et de mise en application de la réglementation, et de renforcer la sécurité juridique du processus d'application des cadres réglementaires. Les entreprises seraient alors en mesure de comparer les décisions prises dans leur propre cas à celles qui l'ont été dans des cas semblables et de contester les différences de traitement.

Les progrès technologiques et le recours aux données massives pourraient modifier la façon dont les autorités font appliquer la réglementation, en leur permettant de fonder davantage l'exécution des réglementations sur les risques, de prévoir les menaces potentielles en temps réel et d'écarter celles-ci plus efficacement. Les études consacrées à ce domaine restent insuffisantes, ce à quoi l'OCDE a l'intention de remédier au cours du prochain biennium.

Changer de méthode pour faire appliquer la réglementation et promouvoir son respect

Un bon système d'inspection et de mise en application devrait viser à assurer les meilleures retombées possibles en termes de prévention ou d'atténuation des risques et d'intérêt général, sans alourdir de manière excessive les coûts pesant sur l'État ni les obligations pesant sur les autres acteurs. Il devrait faire en sorte de susciter la confiance et la satisfaction des différentes parties prenantes (entreprises, organisations de la société civile, etc.), dont les points de vue sont souvent divergents. Les principales composantes d'un régime moderne de mise en application de la réglementation et d'inspection sont présentées succinctement dans le volet *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation* des *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation* (Encadré 4.6), ainsi que dans la « Boîte à outils de l'OCDE pour la mise en application de la réglementation et les inspections » (*OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*) (OCDE, 2018[10]).

Pour créer une culture de la mise en application effective de la réglementation, les aspects relatifs à la mise en application et aux inspections doivent être pris en compte lors de l'élaboration des nouveaux textes réglementaires, grâce à l'analyse d'impact de la réglementation et à la participation active des parties prenantes, mais aussi lors des évaluations *ex post* des textes réglementaires existants. Des solutions de substitution à la mise en application de la réglementation sous la responsabilité de l'État devraient être envisagées dans le cadre de ces mécanismes. Pour que les activités de mise en application soient correctement ciblées, il faut les articuler autour de l'évaluation et de la gestion des risques. La mise en application de la réglementation devrait être fondée sur le principe de « réglementation adaptée », en vertu duquel il convient de faire évoluer la culture des régulateurs de la recherche d'infractions à la réglementation et de sanctions à l'encontre de leurs auteurs vers l'incitation au respect de la réglementation. Pour ce faire, il faudrait que les pouvoirs publics entreprennent d'aider, de conseiller et d'encadrer les entités réglementées qui, toutefois, ne doivent pas s'écarter de la trajectoire définie par le cadre réglementaire applicable. Les lignes directrices, boîtes à outils et listes de vérification ne doivent pas constituer une surenchère par rapport à ce cadre réglementaire (phénomène de « surréglementation »).

Selon certaines observations, la dissuasion n'a pas d'effet, le plus souvent, sur le comportement des entités réglementées. Comprendre ce qui motive ces dernières et pourquoi elles ne respectent pas la réglementation, en s'appuyant sur les connaissances sur le comportement, est un axe d'étude qu'il convient de développer davantage (Hodges, 2016[12]).

La nature trop restrictive d'un cadre réglementaire peut être un signe de défiance, chasser la motivation intrinsèque et ouvrir la voie à des comportements contraires à l'éthique. À l'inverse, une réglementation équilibrée et proportionnée favorisant la réalisation des objectifs et la responsabilité individuelle renforce le caractère éthique de la prise de décisions. L'existence de règles excessivement complexes ou inutiles risque également de

dérégler la « boussole » éthique des personnes, créant chez elles de la frustration et les incitant à brûler des étapes. Il faut peut-être aussi que les responsabilités soient clairement attribuées par la réglementation, car un flottement à ce niveau ou leur partage peut entraîner leur dilution, ce qui laisse le champ libre à des comportements contraires à l'éthique (OCDE, 2018[13]).

Pour procéder à ces changements, les pouvoirs publics doivent avoir une vision, une stratégie et/ou un cadre juridique officiels en matière d'exécution des réglementations, de sorte que les objectifs de la réforme soient fixés. Certains pays (la Lituanie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont adopté une telle stratégie, mais, d'une manière générale, l'exécution des réglementations n'est toujours pas solidement intégrée dans les politiques réglementaires transversales nationales.

Les organismes chargés de faire appliquer la réglementation devraient échanger avec les entités réglementées et s'efforcer, chaque fois que cela est raisonnablement possible, d'établir une relation de coopération avec elles, car seuls les acteurs eux-mêmes peuvent garantir le respect systématique et permanent de la réglementation dans le cadre de leur activité (voir (OCDE, à paraître[14])). Pour autant, le phénomène de « captation » de la réglementation peut aussi présenter un réel danger : il arrive que des organismes publics nouent une relation trop étroite avec certains opérateurs économiques qu'ils encadrent, et finissent de ce fait par se montrer trop cléments à l'égard d'infractions ou de risques majeurs, voire par mettre en place des règles du jeu inéquitables favorisant certains opérateurs. Pour éviter de tels problèmes, les autorités devraient veiller à ce que les structures de gouvernance des organismes chargés de faire appliquer la réglementation garantissent également la représentation des acteurs susceptibles de profiter de la réglementation (par exemple, les salariés ou les consommateurs), et que les objectifs de performance soient rigoureusement fixés et leur réalisation suivie de manière à ce que les cas de « captation de la réglementation » qui surviendraient soient détectés et traités sans délai.

Encadré 4.6. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation

1. **Une mise en application fondée sur l'observation.** La mise en application de la réglementation et les inspections devraient reposer sur des données d'observation et des éléments mesurables : décider de ce qu'il convient d'inspecter et comment cela devrait dépendre d'observations tangibles, et les résultats devraient être évalués régulièrement.
2. **Sélectivité.** Promouvoir le respect de la réglementation et appliquer les règles devraient être le rôle des acteurs du marché, du secteur privé, de la société civile et des tribunaux lorsque c'est possible et efficient : les inspections et les contrôles ne sauraient intervenir en toutes circonstances et traiter tous les problèmes ; il existe bien d'autres moyens d'atteindre les objectifs de la réglementation.
3. **Prise en compte des risques et proportionnalité.** La mise en application doit tenir compte des risques et être proportionnée : la fréquence des inspections et les ressources mobilisées devraient être proportionnées au niveau de risque et les actions de contrôle devraient avoir pour objectif de réduire le risque réel que représentent les infractions.

4. **Une réglementation adaptée.** La mise en application de la réglementation devrait être fondée sur les principes de « réglementation adaptée » : les mesures d'inspection et de contrôle devraient être modulées en fonction du profil et du comportement de chaque entreprise.
5. **Une vision à long terme.** En matière de contrôle et d'inspections, les gouvernements devraient adopter des politiques et mécanismes institutionnels articulés avec des objectifs précis et une feuille de route à long terme.
6. **Coordination et consolidation.** Les fonctions d'inspection devraient être coordonnées et, si nécessaire, consolidées : la réduction des redondances et des chevauchements permettra de faire un meilleur usage des ressources publiques, d'alléger la charge imposée aux entités contrôlées et de maximiser l'efficacité.
7. **Transparence de la gouvernance.** Les structures de gouvernance et les politiques des ressources humaines dans l'optique de l'application de la réglementation devraient favoriser la transparence, le professionnalisme et un mode de gestion axé sur les résultats. Le contrôle de l'application de la réglementation devrait s'exercer en toute indépendance, excluant toute influence politique, et les efforts déployés pour promouvoir le respect de la réglementation devraient être récompensés.
8. **Intégration de l'information.** Les technologies de l'information et de la communication devraient être mises à profit pour maximiser la prise en compte des risques, la coordination et le partage des informations – ainsi que pour une utilisation optimale des ressources.
9. **Clarté et équité des procédures.** Les gouvernements devraient veiller à la clarté des règles et des procédures de mise en application et d'inspection : cela suppose d'adopter des dispositions cohérentes pour organiser les inspections et la mise en application, et de les faire connaître, et d'énoncer clairement les droits et les obligations des agents publics et des entreprises.
10. **Promouvoir le respect de la réglementation.** Il faut promouvoir la transparence et le respect de la réglementation en recourant à divers instruments appropriés tels que lignes directrices, boîtes à outils et listes de points à vérifier.
11. **Professionnalisme.** La formation et l'encadrement des inspecteurs devraient garantir le professionnalisme, l'intégrité, la constance et la transparence : cela exige une formation approfondie, axée non seulement sur les compétences techniques mais aussi sur des compétences génériques, et les directives officielles à l'intention des inspecteurs devraient aider à garantir la constance et l'équité.

Source : (OCDE, 2014[2]), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr.

Notes

[1] En novembre 2017 avaient fait l'objet d'un examen fondé sur le PAFER les régulateurs suivants : la Commission de régulation des communications de la Colombie (OCDE, 2015[19]), la Commission des services de distribution publics de la Lettonie (OCDE, 2016[17]), l'Autorité de la sécurité, de l'énergie et de l'environnement du Mexique (OCDE, 2017[16]), la Commission nationale des hydrocarbures du Mexique (OCDE, 2017[3]), la Commission de régulation de l'énergie du Mexique (OCDE, 2017[15]), et la Commission de régulation des services de distribution publics de l'Irlande (*Commission for Regulation of Utilities*) (OCDE, 2018[18]).

[2] www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-conference-on-enforcement-and-inspections.htm.

[3] Extrait de la présentation faite par Graham Russell lors de la Conférence de l'OCDE sur la mise en application de la réglementation et les inspections (9 novembre 2017).

Références

Blanc, F. (2018), *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*, Edward Elagar Publishing. [7]

Hodges, C. (2016), « Ethical Business Regulation: Understanding the Evidence », Better Regulation Delivery Office, Londres, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497539/16-113-ethical-business-regulation.pdf. [12]

OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [13]

OCDE (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en. [18]

OCDE (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OCDE, Paris. [10]

OCDE (2017), *Créer une culture d'indépendance : Lignes directrices pour contrer l'influence indue*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264287884-fr. [5]

OCDE (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280458-en. [16]

OCDE (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280830-en. [15]

OCDE (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280748-en. [3]

OCDE (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en. [9]

OCDE (2017), *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272804-en. [6]

OCDE (2016), *Being an Independent Regulator*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en. [4]

OCDE (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en. [17]

OCDE (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en. [19]

OCDE (2015), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr. [8]

OCDE (2014), *La gouvernance des régulateurs*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr. [1]

OCDE (2014), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr. [2]

OCDE (à paraître), *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Éditions OCDE, Paris. [14]

UK Cabinet Office (2017), « Regulatory Futures Review », https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-futures-review. [11]

Chapter 5. Favoriser l'adoption de règles de meilleure qualité grâce à la coopération réglementaire internationale

L'interconnexion croissante des économies et le progrès technologique génèrent des opportunités, mais aussi des défis que les décideurs publics et les régulateurs ne peuvent résoudre chacun de leur côté. Le besoin de coordination est de plus en plus évident si l'on souhaite résoudre les problèmes qui se jouent des frontières nationales, et apporter à moindre coût une réponse réglementaire cohérente et efficace aux entreprises et aux citoyens. Ce chapitre documente et analyse les pratiques des pays s'agissant de la prise en compte du contexte international dans l'élaboration des règles nationales. Il montre dans quelle mesure les outils classiques de gestion de la réglementation tiennent compte de la dimension internationale, et analyse l'interface entre l'élaboration des règles de niveau national et de niveau international. Il s'appuie pour cela sur les réponses apportées aux questions incluses dans l'enquête 2017 de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires, et sur l'enquête conduite en 2015 auprès de 50 organisations internationales.

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.

Principaux constats

Étant donné le profond changement de culture réglementaire qu'elle implique, la coopération réglementaire internationale (CRI) peut être perçue comme un défi de gouvernance majeur (Hoekman, 2015[1]; Hoekman, 2015[2]; Hoekman and Mavroidis, 2015[3]). Toutefois, elle est également considérée, de plus en plus, comme un moyen indispensable « pour aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs stratégiques et pour minimiser les coûts pour la société » (OCDE, 2016[4]), afin de surmonter les difficultés et de tirer parti des avantages liés aux nombreuses possibilités qu'offre l'interconnexion croissante des économies présentée au chapitre 1. La *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012* tient compte de l'importance de la CRI pour assurer la qualité et l'efficacité de la réglementation dans un monde globalisé. Le Principe 12, en particulier, souligne la nécessité pour les décideurs et les organismes de réglementation de tenir compte des normes et cadres internationaux pertinents pour la coopération, ainsi que des effets probables de la réglementation sur les parties situées hors du pays ou du territoire où celle-ci s'applique.

Pour mettre en lumière les pratiques de CRI dans les différentes pays, l'enquête 2017 de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires a inclus un certain nombre de questions sur la manière dont les organismes de réglementation sont tenus de prendre en considération le contexte international dans le processus d'élaboration des règles nationales. Les résultats montrent qu'en dépit d'une prise de conscience croissante, la mise en œuvre de la CRI reste embryonnaire, les principaux progrès accomplis concernant l'adoption d'instruments internationaux – conformément aux engagements internationaux pris dans le cadre des accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et la mise en œuvre des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) – et l'examen des impacts internationaux dans le cadre des processus d'AIR.

S'ajoute à ces difficultés le fait que les données révèlent la fragmentation des politiques et des responsabilités en matière de CRI entre les différents outils juridiques et stratégiques qui relèvent d'un éventail d'organismes compétents différents. Aucun pays n'a encore mis au point de socle stratégique ou juridique d'ensemble cimentant sa vision et sa politique publique dans le domaine de la coopération réglementaire. La stratégie en la matière est dispersée entre plusieurs documents qui traitent séparément de l'adoption et de la mise en œuvre des engagements internationaux, de la prise en compte des normes internationales ou des accords de coopération sectoriels et, dans la majorité des cas, les responsabilités ne sont ni clairement attribuées ni coordonnées entre les organes compétents. Cette gouvernance fragmentée ne facilite pas l'élaboration d'un discours cohérent et convaincant sur la CRI susceptible d'exercer une influence sur la culture réglementaire et législative des pays.

L'obligation légale de tenir compte des instruments internationaux lors de l'élaboration de nouveaux textes législatifs et réglementaires est assez répandue – en ligne notamment avec l'obligation d'adopter ou de transposer l'acquis communautaire de l'UE et d'autres obligations internationales. Étonnamment, toutefois, les pratiques sont encore loin d'être systématiques et la mise au point des outils et méthodes visant à soutenir les ministères et organismes de réglementation dans cet effort (orientations spécifiques, base de données sur les instruments, etc.) reste à parfaire dans la plupart des pays. Souvent, les autorités sont soumises à une obligation formelle dans ce domaine sans guère disposer des moyens ou des connaissances permettant de l'appliquer concrètement. En outre, lorsqu'elles existent, ces règles portent principalement sur des réglementations techniques (dont les

effets concernent le plus souvent les échanges) et n'éclairent pas de manière plus générale le programme législatif et réglementaire du pays. Cela nuit à la capacité des pays de tirer parti plus largement des avantages d'une plus grande cohérence avec les instruments internationaux et de la possibilité pour les autorités de profiter de l'expertise internationale dans leur propre champ de compétences.

La prise en compte des effets qu'une réglementation nationale produit sur le plan international demeure limitée. La pratique *ex ante* vise pour l'essentiel les effets sur les échanges et ne semble pas s'approfondir ou s'élargir à d'autres pays au fil du temps. La pratique *ex post* est cantonnée à un petit sous-ensemble de pays mais semble connaître une légère amélioration. Encore une fois, il se peut que le facteur limitant soit la méconnaissance, chez les régulateurs, de ce qu'ils pourraient faire dans ce domaine.

L'association des parties prenantes pourrait se révéler très utile pour recueillir les points de vue et les contributions d'acteurs étrangers – qu'il s'agisse de régulateurs d'autres pays ou d'autres parties prenantes. Cependant, le mécanisme de notification commerciale (au sein de l'UE ou dans le cadre de l'OMC) constitue l'outil qui permet de tirer le plus systématiquement parti des contributions étrangères. Il porte donc à titre principal sur les questions commerciales. Même dans ce champ restreint, les données font apparaître un décalage entre les autorités chargées du contrôle des dispositions de transparence commerciale et celles qui supervisent la bonne association des parties prenantes aux processus d'élaboration des règles.

Globalement, les données indiquent qu'il y a matière à accroître le soutien aux ministères et autorités administratives afin qu'ils mettent en œuvre les règles de CRI existantes, qu'ils les élargissent au-delà du seul champ des considérations commerciales et qu'ils intègrent mieux l'analyse de l'impact de la réglementation, la consultation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* pour tenir compte plus systématiquement du contexte international lors de l'élaboration des lois et des réglementations nationales.

Les données font également apparaître de vastes possibilités de combler l'écart qui existe entre les pratiques réglementaires nationales et les tentatives internationales de développer une culture des normes internationales plus transparente et fondée sur les données de l'expérience. Que ce soit par l'association des parties prenantes ou la réalisation d'une analyse d'impact, l'expertise et les données recueillies au niveau national peuvent être utiles sur le plan international. Inversement, l'adoption par des organisations internationales (au-delà de la Commission européenne) de pratiques et de règles de discipline telles que celles que prône la Recommandation de 2012 au niveau national pourraient s'avérer très utiles pour renforcer la confiance qu'ont les régulateurs et décideurs nationaux, et l'opinion publique en général, envers la qualité des normes internationales.

Introduction : qu'est-ce que la CRI et que signifie-t-elle pour les organismes de réglementation ?

Selon l'OCDE, la CRI désigne toute mesure prise par un pays ou une juridiction, formelle ou informelle, unilatérale, bilatérale ou multilatérale, qui vise à promouvoir la coordination ou la cohérence, sous une forme ou une autre, de la conception, du suivi, de la mise en œuvre ou de la gestion *ex post* des lois et réglementations (OCDE, 2013[5]). La CRI s'est érigée en dimension essentielle de la qualité et de l'efficacité réglementaires, comme l'illustre l'inclusion d'un principe consacré à la CRI dans la Recommandation de 2012 (Encadré 5.1).

Cette inclusion témoigne de la prise de conscience du fait que réglementer isolément, c'est-à-dire sans tenir compte du contexte international, n'est plus possible. Une CRI avisée constitue un facteur fondamental de la performance réglementaire et s'accompagne d'avantages pour la société tels que l'amélioration de la sécurité et le renforcement de la viabilité environnementale ; des gains d'efficacité administrative et d'économies pour les administration publiques, les entreprises et les citoyens ; la hausse des flux d'échanges commerciaux et d'investissements ; la croissance économique (grâce à la réduction des éléments d'incohérence et d'incertitude) (OCDE, 2013[5]).

Une étude récemment publiée par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC) et par le Comité consultatif économique et industriel de l'OCDE (BIAC) sur les différences de réglementation dans le secteur financier[1] montre par exemple que les différences réglementaires coûtent aux établissements financiers entre 5 % et 10 % de leur chiffre d'affaires mondial annuel (soit quelque 780 milliards USD par an) et qu'elles affectent de manière disproportionnée les résultats financiers des organisations de moindre taille. L'étude souligne l'importance que revêt la coopération réglementaire afin de réduire ces coûts.

La CRI a des effets significatifs sur les activités des régulateurs et de leurs organes de contrôle. Elle suppose une évolution de la culture réglementaire de sorte que le processus d'élaboration des règles tienne davantage compte du contexte international. Pour ce faire, il faut tout à la fois procéder à un examen et à une prise en compte plus systématique des cadres réglementaires étrangers et internationaux pertinents lors de la mise au point des réglementations, et constamment évaluer l'impact des mesures réglementaires et la manière dont elles s'inscrivent dans le traitement transnational plus large de la question à résoudre. De ce point de vue, les outils de gestion de la réglementation constituent des points d'entrée très utiles dans le processus d'élaboration des règles afin de tenir compte du contexte international lors de l'élaboration et de la révision des textes législatifs et réglementaires. Les débats du Comité de la politique de réglementation[2] et d'autres travaux d'analyse (Basedow and Kauffmann, 2016[6]), en particulier, ont fait apparaître quatre pratiques essentielles à la mise en œuvre du Principe 12.

- Pratique 1 – Lors de l'élaboration de réglementations, tenir systématiquement compte des instruments internationaux, en particulier les normes techniques, et documenter les raisons qui justifient de ne pas les intégrer au processus d'AIR
- Pratique 2 – Consultation ouverte aux parties étrangères
- Pratique 3 – Faire de la cohérence avec les normes internationales un principe directeur du processus d'examen de l'évaluation *ex post*
- Pratique 4 – Créer au sein du gouvernement un mécanisme de coordination des activités de CRI afin de centraliser les informations pertinentes sur les pratiques et activités en matière de CRI, de bâtir un consensus et de définir un vocabulaire commun.

Ce chapitre recense les obligations légales et les pratiques des pays en lien avec ces quatre domaines essentiels, en se fondant sur de nouvelles données recueillies grâce à l'enquête 2017 de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires (iREG). Il fait également apparaître les possibilités d'amélioration de la qualité des normes internationales grâce au recours plus systématique à l'association des parties prenantes et à l'évaluation par des organisations internationales, s'appuyant sur une enquête conduite en 2015 auprès d'organisations internationales (OCDE, 2016[4]).

Encadré 5.1. Principes de CRI dans la Recommandation de 2012

Principe 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. »

Le Principe 12 y est détaillé plus avant autour des principaux aspects suivants :

- tenir compte du cadre réglementaire international pertinent lorsqu'ils formulent des projets de réglementation, de manière à favoriser la cohérence globale ;
- agir conformément aux obligations qui leur incombent au titre de traités internationaux ;
- coopérer avec les autres pays afin de promouvoir l'élaboration et la diffusion des bonnes pratiques et des innovations en matière de politique et de gouvernance réglementaires ;
- contribuer aux travaux des instances internationales qui favorisent une meilleure coopération réglementaire internationale ;
- éviter les doublons lorsque la prise en compte des réglementations et des normes en vigueur permettrait, à moindre coût, d'atteindre le même objectif d'intérêt public ;
- ouvrir la consultation concernant les projets de réglementation aux contributions de parties prenantes étrangères.

Source : (OCDE, 2012[7]), *Recommandation 2012 sur la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris.

Pratiques de CRI des organismes nationaux de réglementation : constats

Bien que les avantages potentiels de la CRI soient reconnus, les données systématiques sur les pratiques de CRI des organismes nationaux de réglementation demeurent rares. L'enquête 2017 vise à remédier à cette lacune en posant une série de questions sur les pratiques de CRI conformes à la Recommandation de 2012 et sur les pratiques connexes. La présente section donne un premier aperçu de la mise en œuvre de la CRI par les organismes nationaux de réglementation à partir des réponses apportées au questionnaire. Elle montre qu'il existe certes des signes attestant de la prise en compte plus fréquente des questions relatives à la CRI dans l'élaboration des règles, mais que les pratiques sont loin d'être systématiques et cohérentes d'un pays de l'OCDE à l'autre.

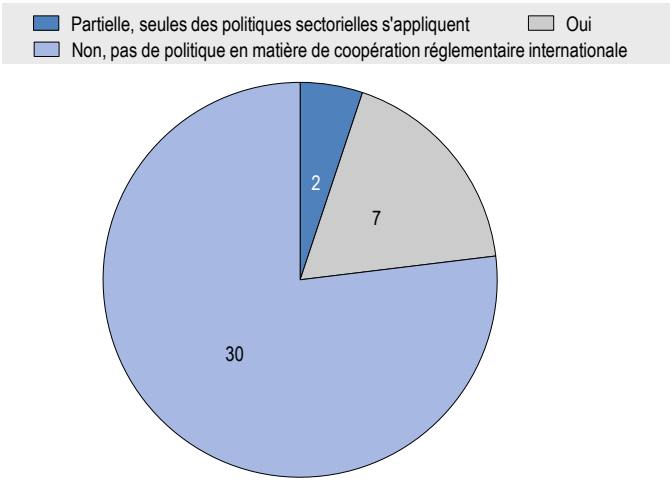
Organisation et gouvernance de la CRI

Le socle de la CRI, qu'il soit stratégique ou juridique, peut désigner une politique systématique, de niveau national et à l'échelle de l'ensemble de l'administration, qui favorise la coopération réglementaire internationale. Selon cette définition, et malgré l'adoption de méthodes de CRI de toutes sortes, aucun pays n'a à ce jour mis au point de cadre transversal de CRI. Toutefois, les données d'enquête montrent qu'un certain nombre de pays, conformément au Principe 12 de la Recommandation de 2012, ont élaboré des mesures ou un socle juridique qui codifient l'engagement pour les organismes

nationaux de réglementation de tenir compte des normes internationales et des cadres réglementaires internationaux pertinents dans leurs domaines de compétence, de soutenir une coopération systématique avec leurs homologues des pays étrangers, ou de promouvoir la coopération concernant les bonnes pratiques réglementaires par-delà les frontières (Graphique 5.1 et Tableau 5.1).

Graphique 5.1. Nombre de juridictions disposant d'un socle juridique ou d'une stratégie explicite et publiée concernant la CRI

39 répondants



Notes : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870552

Tableau 5.1. Exemples de politiques nationales de CRI

Australie	Canada	États-Unis	Mexique	CE	Pays de l'UE
Directive ministérielle sur les normes internationales et les évaluations des risques	Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation	Ordonnance exécutive 13609 (Promotion de la coopération réglementaire internationale)	Loi fédérale de procédure administrative (LFPA) et Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation (LFMN)	Lignes directrices et boîte à outils pour une meilleure réglementation	Plusieurs cadres et mesures juridiques provenant des membres de l'UE

Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

Parmi elles figurent notamment le Canada, avec sa Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation (Encadré 5.2), et les États-Unis, avec l'Ordonnance exécutive 13609 (Promotion de la coopération réglementaire internationale). Au Mexique, plusieurs instruments juridiques et stratégiques encadrent la prise en compte des normes internationales lors du développement des lois et des réglementations, ainsi que des effets des échanges et de la coopération entre pays sur les politiques de la réglementation (OCDE, 2018[8]). En Australie, une directive ministérielle et des orientations spécifiques encadrent la prise en compte des cadres internationaux par les organismes de

réglementation. Les pays de l'Union européenne ont établi un ensemble de dispositions légales et de mesures visant à encadrer leur participation à l'UE, laquelle constitue le cadre de coopération régionale réglementaire le plus ambitieux, et doté de pouvoirs réglementaires supranationaux. En vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres ont habilité les institutions de l'UE à adopter des instruments juridiques (réglementations, directives et décisions), qui priment sur le droit national et sont contraignants pour les autorités nationales.

Encadré 5.2. Le cadre de la CRI au Canada

La Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation (DCGR) fixe les règles que les organismes canadiens de réglementation doivent observer lorsqu'ils élaborent et appliquent la réglementation. La Directive ordonne aux ministères et agences de tirer parti des possibilités de coopération avec d'autres pays afin de minimiser les obstacles aux échanges et de réduire le nombre d'obligations réglementaires propres au Canada à moins qu'elles ne soient justifiées. La définition de la coopération réglementaire correspond à un processus où les gouvernements travaillent de concert pour :

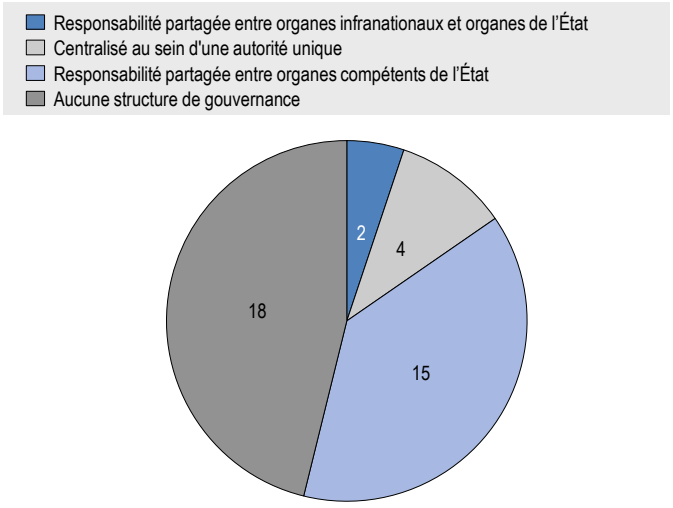
- réduire les différences réglementaires inutiles ;
- éliminer les exigences et les processus faisant doublon ;
- harmoniser ou aligner la réglementation ;
- mettre en commun les renseignements et les expériences ;
- adopter des normes internationales.

Source : www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/cabinet-directive-regulation.html (consulté le 11 juillet 2018).

Le mécanisme institutionnel de contrôle de la CRI varie selon les pays de l'OCDE, mais la fragmentation des responsabilités en matière de CRI prévaut (Graphique 5.2). Parmi les répondants, la structure de gouvernance la plus répandue est le partage de responsabilités entre organes compétents de l'État. Cependant, il convient de noter que près de la moitié des répondants ne se sont pas dotés d'une structure de gouvernance spécialement consacrée au contrôle des activités de CRI. Selon les réponses recueillies, le contrôle de la CRI n'est centralisé dans une autorité unique que dans une poignée de cas. C'est notamment le cas au Canada (où cette responsabilité est confiée au Conseil du Trésor) et aux États-Unis (où elle est exercée par l'OIRA). Cette gouvernance fragmentée n'est guère surprenante étant donné l'approche sporadique de la CRI dans tous les pays.

Graphique 5.2. Organisation du contrôle des pratiques ou activités de CRI

39 répondants

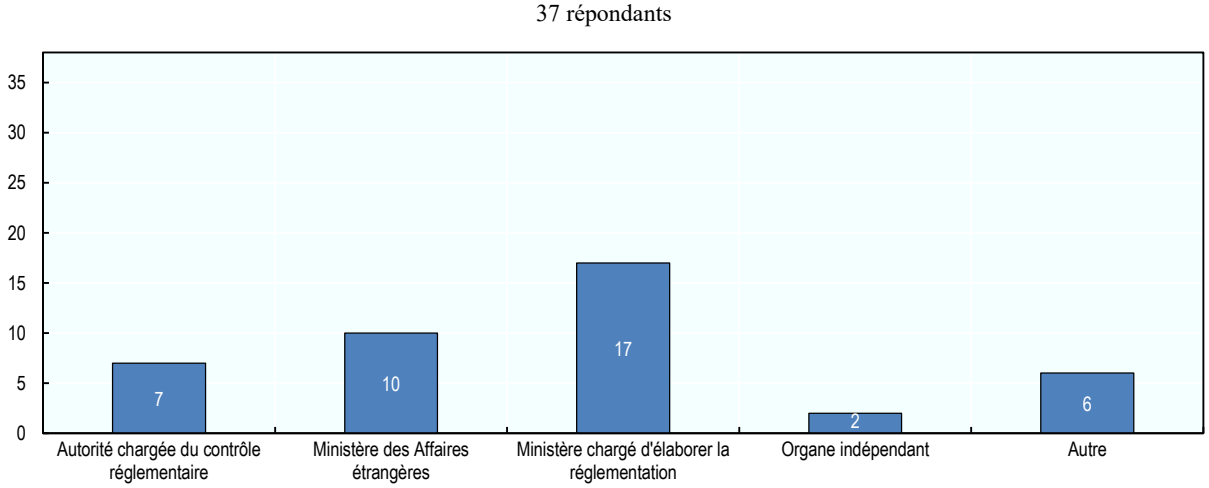


Notes : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion. Les réponses de cinq pays ne sont pas encore disponibles.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870571

Il faut cependant noter que l'analyse des différentes composantes de la CRI fait apparaître des schémas de gouvernance plus structurés dans les pays. Par exemple, la moitié des pays étudiés font état d'une autorité chargée de veiller à la prise en compte systématique des instruments internationaux lors de l'élaboration d'une réglementation (20 sur 39). À titre d'information, 25 pays disent appliquer une règle formelle imposant de tenir compte des instruments internationaux lors de l'élaboration ou de la révision d'une réglementation (voir section suivante). Dans une majorité de ces cas, le ministère chargé d'élaborer la réglementation exerce une responsabilité à titre principal en la matière. Dans 15 pays, c'est-à-dire 60 % de ceux qui déclarent appliquer une disposition légale, au moins un autre organe supervise le processus. Dans la majorité des cas, le ministère des Affaires étrangères est impliqué. Dans près de la moitié des cas, l'organe de contrôle réglementaire l'est également. Parmi les autres organes associés par les pays, les ministères chargés de la politique commerciale jouent un rôle (Graphique 5.3).

Graphique 5.3. Autorités chargées de contrôler la prise en compte systématique des instruments internationaux



Notes : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion. Les réponses de deux pays ne sont pas encore disponibles.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870590

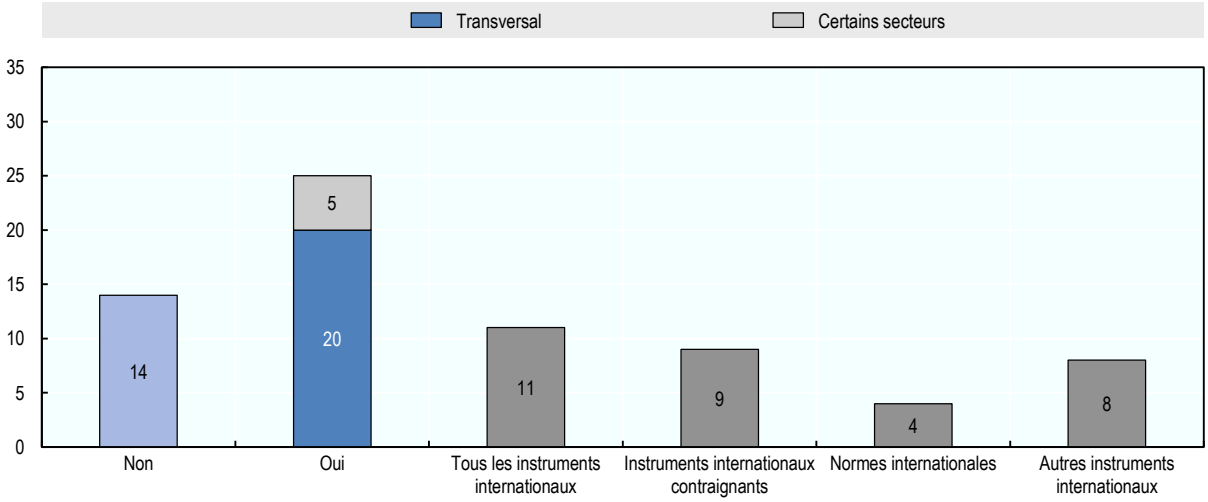
Incorporation des instruments internationaux

L'incorporation des instruments internationaux dans les réglementations nationales est un facteur essentiel d'harmonisation réglementaire (OCDE, 2013[5]; Abbott, Kauffmann and Lee, 2018[9]). Selon l'enquête 2017, 25 pays déclarent appliquer une règle formelle imposant la prise en compte et l'incorporation des instruments internationaux lors de l'élaboration de nouvelles réglementations nationales ou la révision de réglementations existantes (règle transversale dans 20 cas et propre à certains secteurs dans 5 cas) (Graphique 5.4). Onze de ces pays imposent la prise en compte de tous les instruments internationaux. Au-delà de ces cas, une règle impose dans neuf autres pays la prise en compte des instruments internationaux contraignants. De ce fait, 20 pays au total disent appliquer une règle formelle imposant la prise en compte et l'incorporation d'instruments contraignants dans leur processus réglementaire. Dans un certain nombre de pays de l'UE ou de pays voisins (Norvège), cette règle s'applique à la législation de l'UE – ce que reflète en partie la catégorie « Autres instruments internationaux » du Graphique 5.4.

Quatre pays déclarent s'être dotés de règles concernant les normes internationales – ce qui signifie que dans 16 pays, la mission d'examen des normes internationales est directe ou relève d'une règle plus générale. Compte tenu du caractère volontaire des normes internationales, il s'agit là d'une proportion importante qui trouve son origine dans l'incitation que constituent les Accords de l'OMC de 1994 sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) à adopter des normes internationales lors de l'élaboration de réglementations et normes techniques nationales. Les États signataires se sont engagés à fonder les mesures réglementaires couvertes par ces accords sur les normes, recommandations et guides internationaux applicables, lorsqu'ils existent, dans la mesure où ils sont jugés pertinents pour limiter d'inutiles tensions commerciales.

Graphique 5.4. Nombre de juridictions appliquant une règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles (à gauche), et types d'instruments pris en compte (à droite)

39 répondants



Note : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

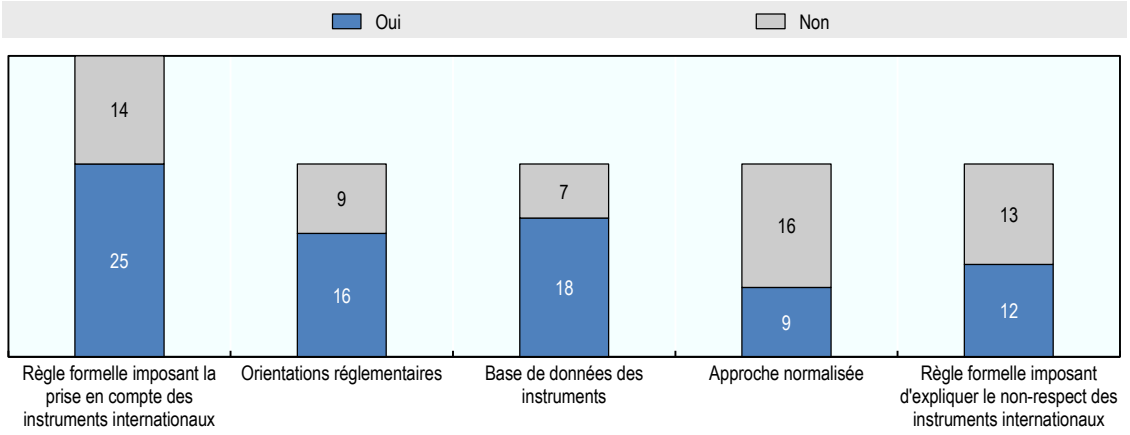
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870609

Cependant, parmi les 25 pays appliquant une règle formelle de prise en compte des instruments internationaux, 12 seulement ont l'obligation de justifier les raisons pour lesquelles les instruments internationaux ne sont pas retenus lorsque des règles nationales sont proposées (Graphique 5.5). Cela semble étonnant, étant donné l'engagement des pays en faveur d'instruments internationaux contraignants et la règle contenue dans les Accords OTC et SPS qui impose de justifier tout écart par rapport aux normes internationales (article 2.4 de l'Accord OTC et article 3.3 de l'Accord SPS).

L'absence de règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux lors de l'élaboration des règles nationales ne signifie pas forcément que les instruments internationaux ne sont pas appliqués en pratique au niveau national, mais elle témoigne tout de même d'une certaine déconnexion entre les systèmes juridiques nationaux et internationaux. Sans une telle politique, les organismes de réglementation ne demeurent que faiblement incités à tenir systématiquement compte des instruments internationaux. À ce stade, toutefois, ce résultat peut aussi être le signe de biais dans les réponses à l'enquête concernant les règles applicables existantes. Il est possible notamment qu'une telle règle relève d'un autre cadre juridique que celui qui a trait à la politique réglementaire. Ce pourrait être le cas en particulier si le programme national de politique réglementaire n'est pas encore pleinement déployé ou si l'obligation de tenir compte des normes internationales ne s'applique qu'à un sous-ensemble d'instruments réglementaires ne relevant pas du champ de la politique de la réglementation (à l'instar par exemple des réglementations techniques).

Graphique 5.5. Nombre de juridictions appliquant une règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles (à gauche), et mesures de soutien (à droite)

39 répondants



Note : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

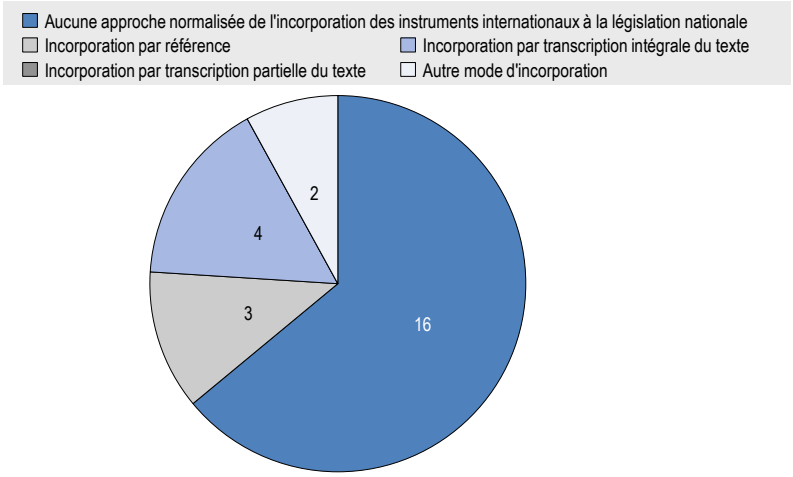
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870628

Les réponses à l'enquête 2017 confirment qu'une majorité (16) des 25 juridictions appliquant l'obligation d'envisager la reconnaissance et l'incorporation des instruments internationaux adressent des orientations aux organismes de réglementation pour faciliter la prise en compte des instruments internationaux existants lors de la mise au point et de la révision de la réglementation (l'Encadré 5.3 en donne des exemples). Près des trois quarts des pays ouvrent l'accès d'une base de données des instruments internationaux aux organismes de réglementation afin de faciliter la prise en compte des instruments pertinents. Dans la plupart des cas, toutefois, cette base de données est partielle – elle ne couvre que certains instruments (dans 14 pays) ou certains secteurs (2 cas).

Un tiers des pays seulement déclarent adopter une approche normalisée de l'incorporation des instruments internationaux dans leur législation nationale. Trois de ces pays les intègrent par une simple référence et quatre en incorporent le texte intégral (Graphique 5.6). Il est possible que le caractère limité de l'emploi systématique de l'incorporation par référence ou par texte intégral soit le signe d'une occasion manquée de promouvoir l'harmonisation réglementaire par l'incorporation des instruments internationaux. Il peut également s'expliquer par le fait que les instruments internationaux sont jugés inadaptés à la situation particulière des pays et que les organismes nationaux de réglementation ne sont pas pleinement convaincus que ces instruments pourront (sans modification) les aider à atteindre leurs objectifs stratégiques. C'est pourquoi il importe de renforcer les mécanismes et règles de discipline susceptibles de rassurer les régulateurs et législateurs nationaux quant à la qualité des règles internationales, et de favoriser l'adoption plus fréquente d'instruments internationaux de qualité dans la législation nationale. La deuxième partie du présent chapitre y est consacrée.

Graphique 5.6. Nombre de juridictions ayant des approches normalisées de l'incorporation des instruments internationaux à la législation nationale

25 répondants



Notes : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion. Les données de cette question sont limitées aux 25 pays déclarant appliquer une règle formelle qui impose la prise en compte des instruments internationaux. Les réponses de deux pays ne sont pas encore disponibles.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870647

Encadré 5.3. Australie et États-Unis : modalités de la sensibilisation à la prise en compte des normes et autres cadres réglementaires internationaux pertinents

En **Australie**, il existe une règle transversale imposant la prise en compte de « la cohérence avec les obligations internationales de l'Australie et les normes et pratiques internationales acceptées pertinentes » (Réglementation sur les bonnes pratiques du COAG). Lorsque c'est possible, les mesures ou normes réglementaires doivent être compatibles avec les normes et pratiques internationales ou internationalement acceptées pertinentes afin de minimiser les obstacles aux échanges. Les réglementations nationales et les normes contraignantes doivent également être cohérentes avec les obligations internationales de l'Australie, y compris l'Accord du GATT sur les Obstacles techniques au commerce (Code des normes OTC) et le Code de l'Organisation mondiale du commerce sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Les organismes de réglementation peuvent se référer au Code des normes en lien avec le Code de l'ISO des bonnes pratiques concernant la préparation, l'adoption et l'application des normes. Toutefois, l'OCDE indique que pour favoriser une plus grande cohérence des pratiques, le gouvernement australien a mis au point un Guide des bonnes pratiques concernant l'emploi des normes et des évaluations des risques dans les politiques et réglementations, et qu'il envisage la création d'une base d'informations sur les normes (nationales et internationales) référencées dans la réglementation au niveau national et infranational (Abbott, Kauffmann and Lee, 2018[9]).

Aux **États-Unis**, les orientations de l'Office de la gestion et du budget (OMB) sur l'emploi de normes consensuelles volontaires précisent que « dans l'intérêt de la promotion du commerce et de la mise en œuvre des dispositions des accords contenus dans les traités internationaux, votre agence doit tenir compte des normes internationales dans les mécanismes de passation de marchés et de réglementation ». En outre, l'Ordonnance exécutive 13609 relative à la promotion de la coopération réglementaire internationale dispose que les agences devront, « pour les réglementations significatives à propos desquelles il existe, selon l'agence, des effets internationaux importants, tenir compte dans la mesure du possible, en tant que de besoin et en conformité avec la loi, de toute approche réglementaire d'un gouvernement étranger que les États-Unis sont convenus de prendre en compte dans le cadre du plan de travail d'un conseil de coopération en matière de réglementation ». Le champ d'application de cette règle est limité aux plans de travail sectoriels dont les États-Unis sont convenus dans le cadre des Conseils de coopération réglementaire. À ce jour, il n'existe que deux Conseils de cette nature, l'un avec le Mexique et l'autre avec le Canada.

Source : Australia COAG Best Practice Regulation Guide: www.finance.gov.au/obpr/docs/COAG_best_practice_guide_2007.pdf et Best Practice Guide to Using Standards and Risk Assessments in Policy and Regulation: https://industry.gov.au/industry/IndustryInitiatives/PortfolioRegulationReform/Using-Standards-and-Risk-Assessments-in-Policy-Regulation/Pages/default.aspx; US OMB Circular A 119: www.whitehouse.gov/omb/circulars_a119; et US Executive Order 13609: www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/executive-order-promoting-international-regulatory-cooperation.

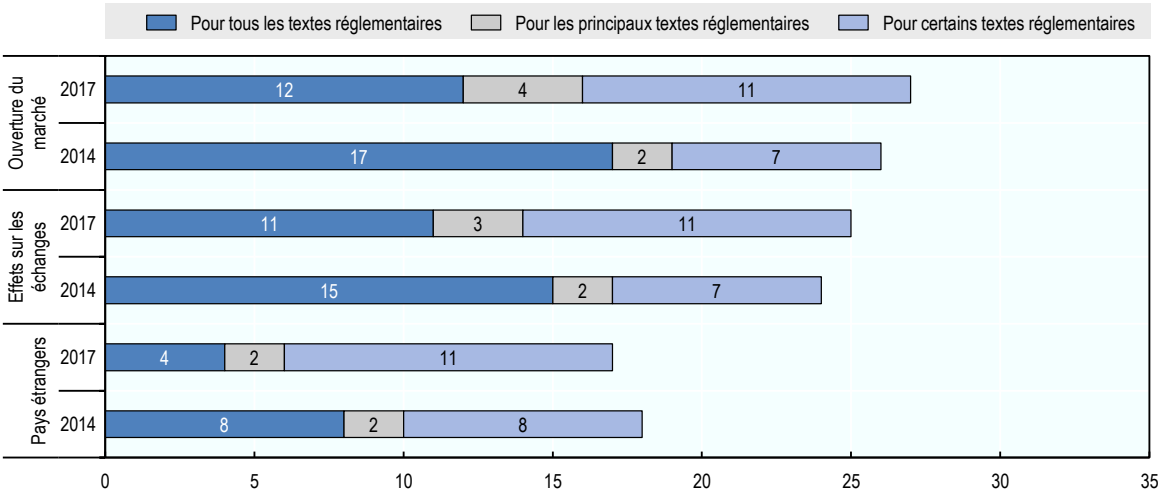
Évaluation des effets de la CRI

Prise en compte des effets internationaux dans les analyses d'impact de la réglementation ex ante

Outre l'incorporation des instruments internationaux dans leurs processus d'élaboration des règles, les pays peuvent également promouvoir la CRI par la prise en compte plus systématique des impacts internationaux des nouvelles réglementations lors du processus d'AIR. Comme l'illustre le Graphique 5.7, les pays indiquent en 2014 comme en 2017 qu'une série d'effets liés à la CRI sont inclus dans les AIR. Ainsi, les trois quarts environ des pays tiennent compte des effets produits sur l'ouverture des marchés et sur les échanges, et la moitié des juridictions tiennent compte des effets sur les pays étrangers, une tendance relativement stable depuis 2014. Toutefois, il semble que la prise en compte de ces effets soit moins systématique : la part des pays tenant compte de ces effets dans certaines réglementations seulement, et non dans toutes les réglementations, a nettement augmenté. À ce stade, il est difficile d'en conclure si cette tendance révèle une approche plus proportionnée de l'AIR ou un recul de cette pratique.

Graphique 5.7. Nombre de juridictions dotées d'une règle imposant la prise en compte des effets sur les pays étrangers, l'ouverture du marché ou les échanges dans le cadre des AIR

35 répondants

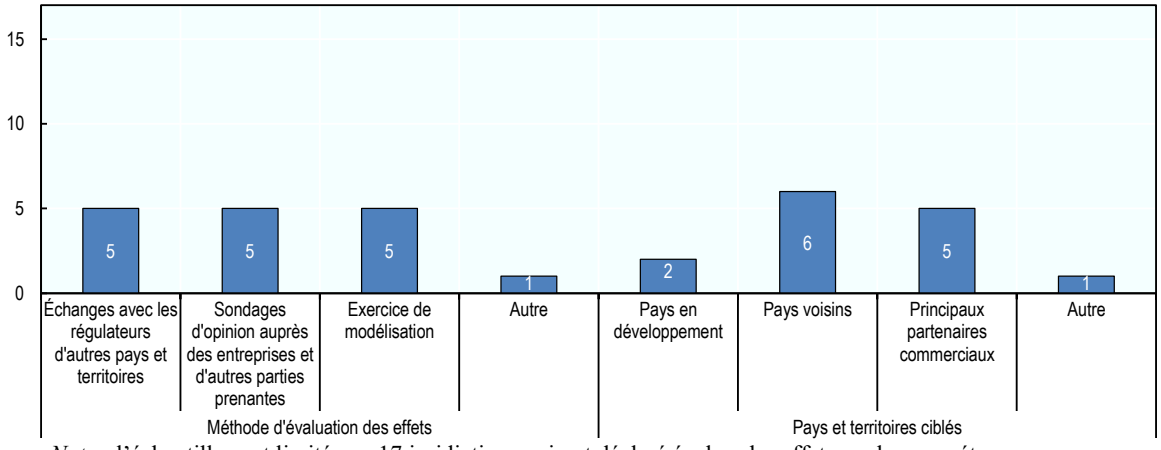


Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.
Source : Indicateurs des enquêtes 2014 et 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870666

Graphique 5.8. Méthodes d'évaluation des effets sur les pays étrangers et de ciblage des pays pour l'évaluation des textes réglementaires

17 répondants



Note : l'échantillon est limité aux 17 juridictions qui ont déclaré évaluer les effets sur les pays étrangers.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870685

Pour les 17 juridictions qui déclarent examiner les effets à l'étranger, les pays les plus fréquemment ciblés sont les voisins et les principaux partenaires commerciaux (Graphique 5.8). Les pays disent avoir recours à une combinaison de méthodes pour évaluer les effets, notamment des échanges avec les régulateurs des autres pays, l'utilisation de sondages d'opinion auprès des entreprises et d'autres parties prenantes, et des exercices de modélisation plus théoriques.

Malgré ces résultats qui montrent qu'il existe une évaluation des effets internationaux de la réglementation, il peut y avoir un écart entre les politiques et leur mise en œuvre. En effet, on constate que seuls quelques juridictions – l'Autriche, le Canada et l'Union européenne – fournissent des orientations formelles sur la prise en compte du contexte réglementaire international dans le cadre de leurs orientations pour l'AIR, ce qui laisse planer un doute sur la manière dont en tiennent compte en pratique les pays dans lesquels les organismes de réglementation ne bénéficient pas d'un tel soutien (Basedow and Kauffmann, 2016[6]).

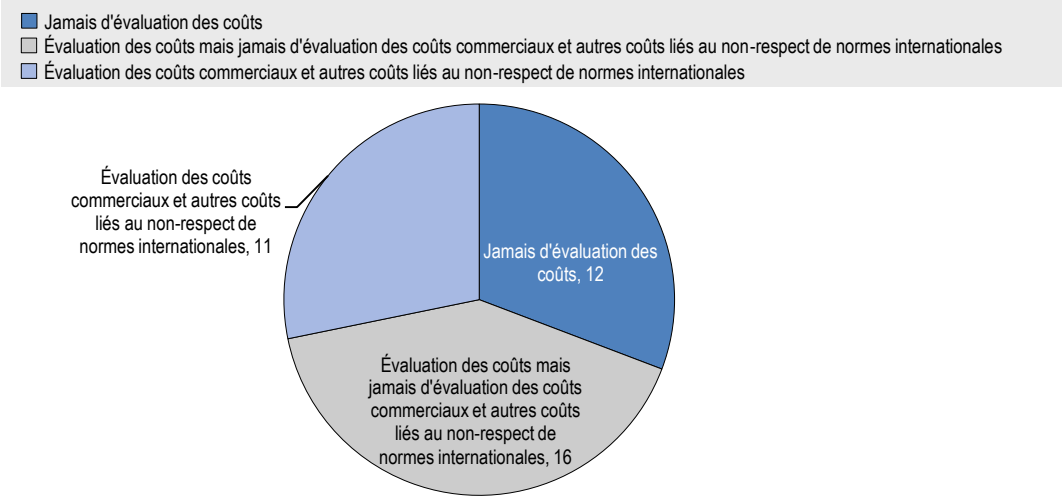
Évaluation des conséquences d'un écart réglementaire par l'évaluation ex post *des effets*

La pleine mesure des effets d'une mesure réglementaire n'est connue qu'après sa mise en œuvre. C'est pourquoi l'évaluation *ex post* fournit une occasion essentielle de déceler les écarts éventuels avec les cadres internationaux ainsi que les effets des lois et réglementations sur les échanges et les autres effets en matière de CRI (Basedow and Kauffmann, 2016[6]).

L'évaluation d'impact *ex post* en matière de CRI est une pratique encore émergente dans la plupart des pays mais les données montrent que des progrès ont été accomplis depuis 2014. Par exemple, dans l'enquête 2017, les pays qui déclarent avoir achevé une évaluation de la cohérence avec les normes et règles internationales comparables dans le cadre d'examens *ex post* au cours des douze dernières années sont trois fois plus nombreux qu'en 2014 (8 contre 3). Toutefois, cela ne représente qu'un sous-ensemble de pays de l'OCDE – environ un sur cinq.

Graphique 5.9. Nombre de juridictions qui évaluent les coûts dans les évaluations *ex post* des textes législatifs et réglementaires, y compris les coûts commerciaux et autres coûts liés au non-respect des normes internationales

39 répondants



Note : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870704

De surcroît, ces pratiques sont loin d'être systématiques. En effet, les pays tiennent rarement compte des conséquences imprévues liées au non-respect des instruments internationaux existants dans l'évaluation *ex post*. Lorsqu'ils le font, c'est sur une base *ad hoc* (pour certaines évaluations *ex post*). De même, parmi les pays qui évaluent les coûts dans les évaluations *ex post* des textes législatifs et règlementaires (27), un tiers seulement (10) déclarent inclure des évaluations des coûts commerciaux et des autres coûts liés au non-respect des normes internationales (Graphique 5.9).

Association des parties prenantes étrangères aux processus réglementaires

L'association des parties prenantes étrangères aux processus réglementaires est susceptible de faire connaître les approches réglementaires dans d'autres pays ou de fournir des informations sur les effets non désirés du maintien d'approches réglementaires identiques ou différentes sur les tierces parties (Basedow and Kauffmann, 2016[6]). Un tiers seulement des pays étudiés déclarent déployer des efforts spécialement consacrés à l'association des parties prenantes étrangères lors de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires. Même dans ces cas, la vaste majorité d'entre eux ne le fait que pour certains textes mais pas pour tous, ni pour les principaux.

En pratique, la plupart des pays n'appliquent pas de procédures impliquant les parties prenantes étrangères, et s'appuient sur une procédure ouverte et non discriminante, par exemple au moyen d'une plateforme en ligne en accès ouvert à tous, y compris aux parties prenantes étrangères. Seule une poignée de pays pratiquent l'association ciblée des parties prenantes étrangères, par exemple en traduisant les projets de réglementation (dans 4 cas), en diffusant l'information sur des portails destinés aux entreprises (dans 5 cas) ou en organisant des ateliers spécifiques avec des parties prenantes étrangères (dans 6 cas). Compte tenu de l'absence de mécanismes particuliers et du fait que les pays n'assurent généralement pas le suivi de la participation des parties prenantes, il est difficile d'apprécier la réalité et les effets de l'association des parties prenantes étrangères.

La notification obligatoire des projets de réglementation aux instances internationales pourrait utilement servir à alerter les parties prenantes étrangères et à tirer parti de leurs contributions. Selon les réponses à l'enquête, ces occasions se produisent surtout en lien avec des accords commerciaux. Dans le cadre des Accords OTC et SPS de l'OMC, par exemple, les pays sont tenus de se doter d'une autorité centrale unique chargée d'adresser les notifications à l'OMC pour garantir la transparence des mesures nationales qui ne sont pas fondées sur les normes internationales et qui ont un effet significatif sur le commerce[3].

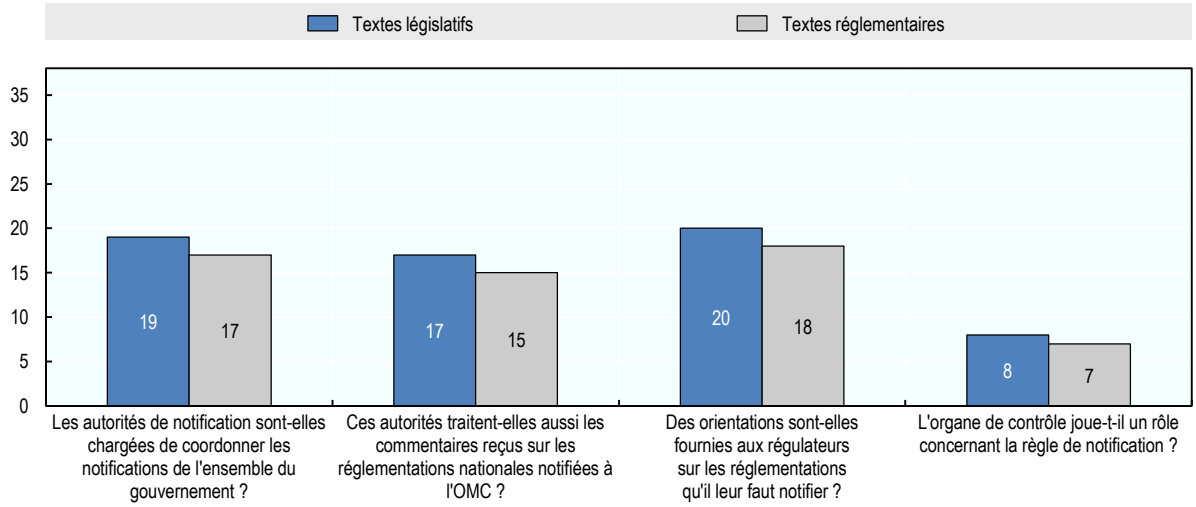
Dans l'UE, une procédure de notification permet à la Commission européenne et aux pays de l'UE d'examiner les nouvelles réglementations techniques concernant les produits et les services en ligne qu'ils entendent introduire, en vue d'empêcher la création de nouveaux obstacles techniques au commerce. Selon cette procédure, les pays de l'UE sont tenus d'informer la Commission de tout projet de réglementation technique avant son adoption, et de prévoir un délai de trois mois pour permettre à la Commission et aux autres pays de l'UE d'examiner le texte proposé et d'y répondre[4]. Les pays non membres de l'UE font également état d'obligations de notification des partenaires commerciaux dans le cadre de plusieurs accords de libre-échange.

En outre, les autorités chargées des notifications sont généralement impliquées dans le traitement des commentaires reçus (Graphique 5.10). Ce processus de notification peut compléter les règles de discipline de la politique réglementaire en fournissant une

occasion supplémentaire de formuler des commentaires sur les projets de réglementation, notamment de la part des parties prenantes étrangères étant mises au courant des projets de mesures grâce au portail de notification de l'OMC.

Graphique 5.10. Procédures nationales de mise en conformité avec les Accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

38 répondants pour les textes législatifs et 39 répondants pour les textes réglementaires



Note : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion. La question n'est pas applicable aux textes législatifs des États-Unis.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870723

Toutefois, les réponses à l'enquête font apparaître un décalage entre le processus de notification à l'OMC et le programme de politique de la réglementation. Les responsables des questions commerciales ont mis au point des règles de transparence approfondies liées à la notification dans les instances commerciales, y compris les orientations connexes, mais ces règles semblent essentiellement fonctionner en vase clos et n'ont qu'un lien limité avec le programme de politique de la réglementation. Ainsi, seuls huit et sept pays indiquent que leurs organes de contrôle réglementaire jouent un rôle concernant la règle de notification des textes respectivement législatifs et réglementaires. Sans doute cette compétence a-t-elle été déléguée à d'autres organes dans plusieurs pays – y compris les membres de l'UE. À l'évidence cependant, il est possible de faire la synthèse des bonnes pratiques réglementaires des uns et des autres, et cette possibilité est encore largement inexploitée. De ce point de vue, le Mexique offre un exemple sans équivalent de lien entre les procédures relevant de la politique réglementaire nationale et les notifications à l'OMC. En effet, par une nouvelle procédure instituée en 2016, l'organe central mexicain de contrôle de la politique réglementaire (COFEMER) utilise les AIR pour recenser les projets de réglementation ayant un effet sur le commerce et pour s'assurer que tous ces projets sont notifiés à l'OMC (Encadré 5.4).

Encadré 5.4. L'évaluation d'impact de la réglementation sur le commerce extérieur au Mexique

En 2016, le Mexique a adopté une procédure spécifique visant à tenir systématiquement compte, le cas échéant, des effets commerciaux de la réglementation dans l'évaluation *ex ante* de l'impact de la réglementation. Cette procédure permet de garantir la coordination automatique entre les autorités compétentes de sorte que les notifications des règlementations ayant des effets sur le commerce soient adressées à l'OMC et aux partenaires d'accords de libre-échange (ALE). Les effets commerciaux sont d'abord estimés par le calculateur d'impact. Les résultats de ce dernier peuvent déclencher des procédures de notification à l'OMC ou à d'autres partenaires d'ALE, ainsi qu'une procédure d'AIR Commerce extérieur.

Au Mexique, le processus d'AIR en tant que tel est déclenché au moyen d'un « calculateur de l'impact réglementaire », qui permet aux organismes de réglementation d'identifier les effets potentiels de leurs projets de réglementation et, ainsi, de déterminer quel type d'AIR il convient de préparer. Ce calculateur comprend trois filtres de vérification : i) effets sur le commerce extérieur, ii) risques et iii) concurrence.

Lorsque les organismes de réglementation répondent positivement au filtre relatif au commerce, le COFEMER transmet le projet de réglementation à la Direction générale des règles du commerce international (*Dirección General de Reglas de Comercio Internacional*, DGRCI), qui est chargée de vérifier la cohérence des projets avec les obligations découlant des ALE et de l'OMC, en particulier les Accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Si la DGRCI établit qu'une mesure relève des obligations de notification, en l'occurrence parce qu'elle entraîne des effets significatifs sur le commerce et qu'elle s'écarte des normes internationales, elle adresse alors une lettre officielle à l'agence de réglementation, ainsi qu'une copie au COFEMER, leur demandant de prendre contact avec la Direction générale des normes (*Dirección General de Normas*, DGN), qui est l'autorité de notification et le point d'information concernant les Accords OTC et SPS.

En parallèle à la notification à l'OMC, le résultat du calculateur d'impact conduit l'organisme de réglementation à répondre à des questions spécifiques sur les effets de la réglementation, ce qui suppose la prise en compte de ses effets sur le commerce international et des normes internationales et étrangères existantes dans le domaine visé.

Source : (OCDE, 2018[8]), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305748-en.

Activité normative observée des organisations internationales et lien entre les initiatives nationales et internationales de CRI

Les résultats de l'enquête iREG 2017 montrent que la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles nationales est devenue un aspect majeur de la mise en œuvre de la CRI par les organismes nationaux de réglementation. Cette conclusion corrobore celles de travaux de l'OCDE (OCDE, 2013[5]) qui soulignent le rôle croissant des organisations internationales (OI) – qu'elles soient fondées sur un traité ou qu'il s'agisse de la constitution plus récente de réseaux transgouvernementaux d'organismes de réglementation (Abbott, Kauffmann and Lee, 2018[9]) – comme sources

normatives et appuis à la CRI. C'est pourquoi la relation entre les processus d'élaboration des règles et des normes internationales et leur mise en œuvre à l'échelle nationale est devenue un élément fondamental de la CRI.

Si les organismes de réglementation doivent notamment tenir compte de manière plus systématique des instruments internationaux lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des cadres réglementaires nationaux, il leur faut également avoir la garantie que ces instruments sont de qualité élevée, qu'ils sont largement et aisément accessibles, et susceptibles de répondre à l'intérêt général dans leur propre juridiction. Les enseignements tirés de la mise en œuvre systématique de la politique réglementaire au niveau national peuvent utilement éclairer l'élaboration des règles et des normes au niveau international, notamment en recensant les bonnes pratiques d'élaboration de règles transparentes et fondées sur des données probantes. Un suivi plus étroit et une évaluation plus régulière de l'application des instruments internationaux contribueraient sans doute à convaincre de leur utilité et à éclairer les organismes nationaux de réglementation de leurs effets attendus et constatés.

(OCDE, 2016[4]) montre que les OI ont, de manière croissante, mis au point des processus et des pratiques visant à favoriser la qualité des normes et des règles qu'elles élaborent, y compris par l'association des parties prenantes et l'évaluation d'impact. Cette étude contient des données sur les pratiques au niveau international pour améliorer la qualité des normes en s'appuyant sur une enquête réalisée auprès de 50 OI (Encadré 5.5). La présente section expose les conclusions de cette enquête et s'appuie sur les résultats de l'enquête iREG pour mettre au jour les liens qui existent entre les processus d'élaboration des règles nationales et internationales et les améliorations potentielles en la matière.

Encadré 5.5. Enquête 2015 de l'OCDE sur les organisations internationales

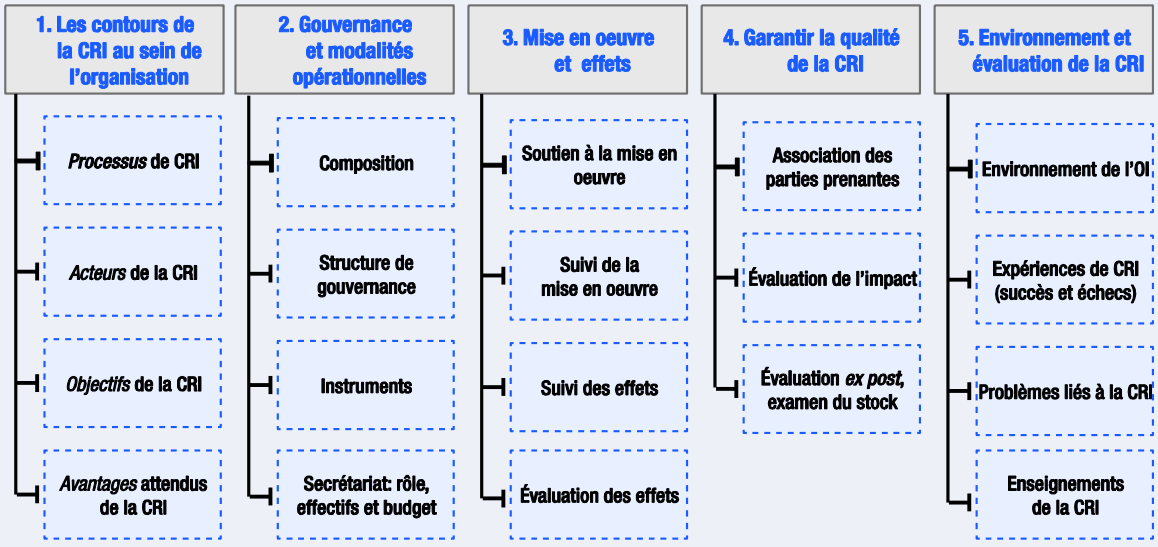
Afin de recueillir des données systématiques sur l'organisation et les pratiques des OI normatives, l'OCDE a mis au point une enquête structurée en cinq parties (voir Graphique 5.11) :

- La première partie visait à présenter les processus spécifiques qui existent au sein des OI à l'appui de la CRI, les acteurs impliqués dans ces processus et les objectifs et avantages poursuivis.
- La deuxième partie traitait principalement des aspects liés à la gouvernance (composition et structure interne de l'organisation, organes de l'organisation chargés de la CRI, etc.) et des modalités d'action visant à promouvoir la CRI (instruments juridiques et stratégiques, rôle du secrétariat, etc.).
- La troisième partie visait à recueillir des informations sur les procédures adoptées pour superviser et encourager la mise en œuvre des instruments des OI (par exemple les formes de l'assistance fournie, les mécanismes de suivi des informations sur la mise en œuvre, etc.) et pour en suivre les effets.
- La quatrième partie portait sur l'utilisation d'outils et de procédures spécifiques visant à garantir la qualité des activités d'élaboration des normes, y compris le recours aux évaluations d'impact, à la consultation, à l'examen *ex post* et à l'examen des règles existantes.

- La cinquième partie de l'enquête analysait le contexte dans lequel la CRI a lieu (c'est-à-dire la présence de plusieurs organisations internationales différentes dans le même domaine de CRI) et les principaux enseignements tirés en matière de CRI, en termes de facteurs de succès et de problèmes à résoudre.

L'enquête a été menée en 2015 auprès d'un échantillon de 50 OI. Parmi elles, 32 étaient des organisations intergouvernementales (OIG), 5 étaient des organisations internationales privées d'élaboration de normes, 4 étaient des secrétariats de conventions internationales et 9 étaient des réseaux transgouvernementaux d'organismes de réglementation (RTOR).

Graphique 5.11. Champ et structure de l'enquête 2015 de l'OCDE sur les organisations internationales



Source : (OCDE, 2016[4]), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en.

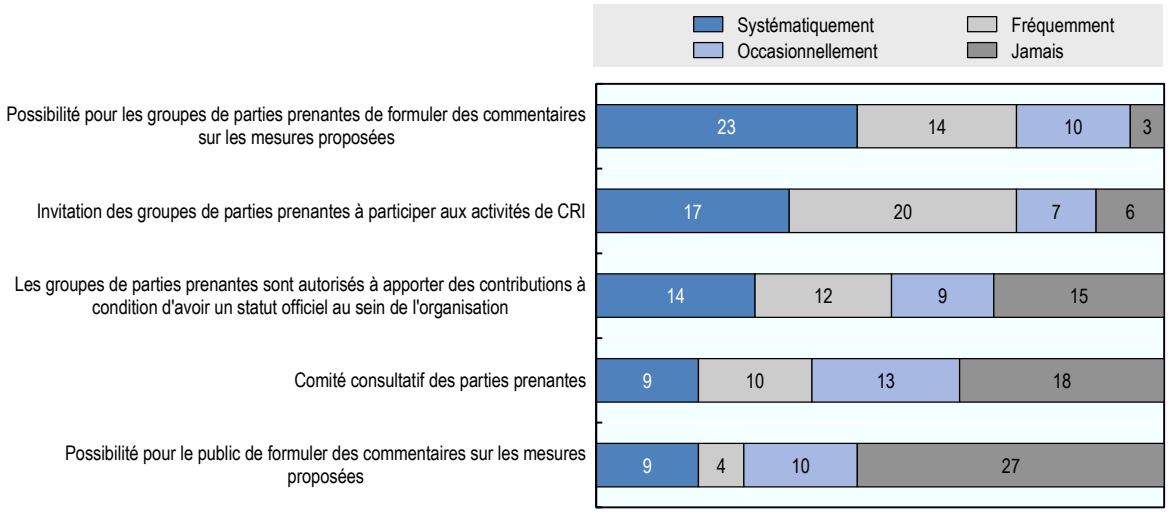
Pratiques des organisations internationales en matière d'association des parties prenantes et d'évaluation

L'association des parties prenantes est devenue monnaie courante parmi les OI (Graphique 5.12). La plupart d'entre elles se sont dotées d'organes ou de processus permanents spécifiques pour associer les parties prenantes (sans capacité décisionnelle) aux moments-clés de l'élaboration de leurs instruments. Les OI gèrent souvent leurs parties prenantes en invitant des groupes particuliers à prendre part à leurs activités normatives. En revanche, seule une minorité d'entre elles ouvrent plus largement les commentaires au public.

Au contraire, l'évaluation, qu'elle soit *ex ante* ou *ex post*, est peu institutionnalisée dans les OI (Graphique 5.13). Lorsqu'elle l'est, c'est le plus souvent *ex post* (après l'adoption de l'instrument). La moitié des OI étudiées disent conduire des évaluations *ex post* systématiques ou fréquentes de la mise en œuvre et des effets de leurs instruments. En revanche, seules 16 OI conduisent des analyses de l'impact de la réglementation *ex ante* de manière systématique ou fréquente.

Graphique 5.12. OI : pratiques d'association des parties prenantes aux activités d'élaboration des normes et autres activités de CRI

50 répondants

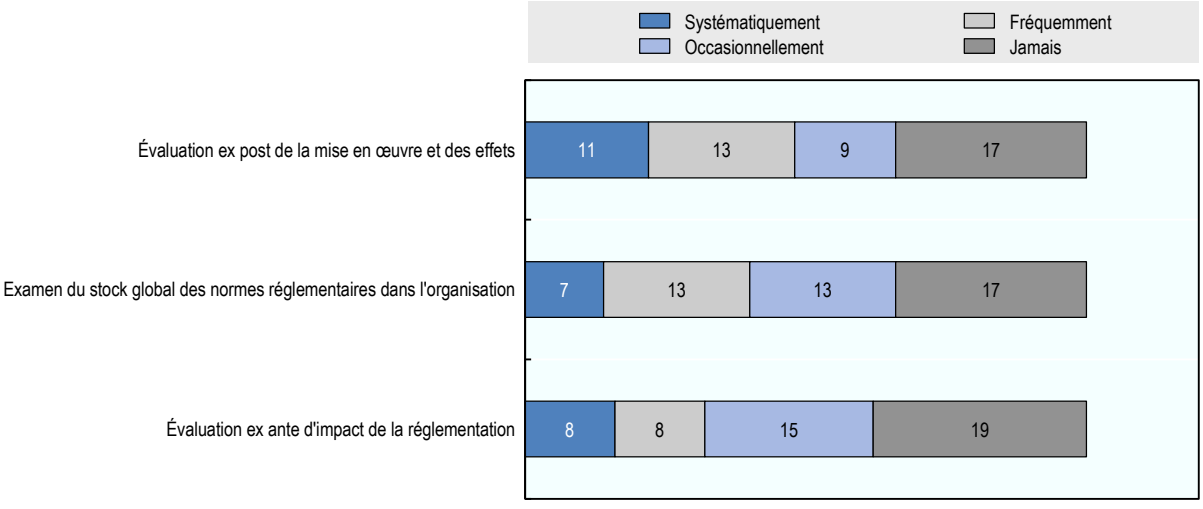


Source : OCDE (2016), d'après l'enquête 2015 de l'OCDE sur les organisations internationales.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870742

Graphique 5.13. OI : pratiques d'évaluation concernant les activités d'élaboration des normes et autres activités de CRI

50 répondants



Source : OCDE (2016), d'après l'enquête 2015 de l'OCDE sur les organisations internationales.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870761

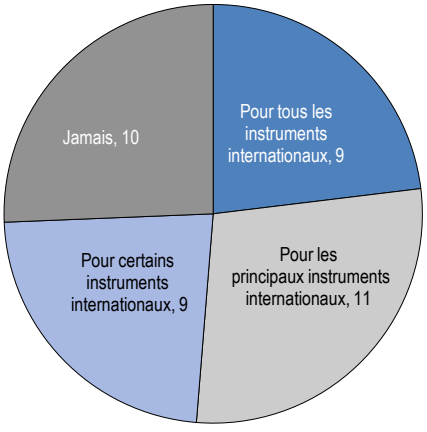
Écart entre les pratiques réglementaires nationales et internationales visant à garantir la qualité des règles

L'emploi limité de l'évaluation d'impact *ex ante* par les OI contraste avec les pratiques nationales. Comme l'illustre le chapitre 2, l'AIR est bien intégrée dans le processus d'élaboration des lois et des réglementations dans les pays de l'OCDE. Il convient aussi de noter que quelque trois quarts des pays déclarent conduire une AIR avant d'adopter ou de transposer des instruments internationaux dans leur législation nationale (Graphique 5.14). Dans la plupart des pays, cela s'explique parce que lorsque les instruments internationaux ne sont pas d'application directe, ils doivent être transposés dans la législation nationale. Ils sont donc soumis aux règles systématiques de la politique réglementaire qui régissent tout texte législatif national, y compris concernant l'AIR et l'association des parties prenantes. Dans quelques pays, cependant, la transposition des engagements internationaux justifie la non-réalisation d'une AIR.

Ces conclusions semblent indiquer qu'il existe des possibilités de transfert d'expertise du niveau national au niveau international pour soutenir une évaluation *ex ante* plus systématique des effets des instruments internationaux. Elles témoignent aussi de la possibilité d'établir des liens plus étroits entre l'évaluation d'impact conduite au niveau national et celle qui est réalisée au niveau international. Il semble en effet qu'il y ait des occasions manquées pour bâtir une base de données probantes dans les pays et les OI afin d'étayer l'élaboration d'instruments normatifs. Si les évaluations d'impact étaient conduites de façon plus systématique au niveau international, par exemple, elles pourraient utilement éclairer l'adoption d'instruments internationaux dans les pays et fournir de précieuses données que les organismes nationaux de réglementation pourraient utiliser dans leurs propres AIR. À l'inverse, les évaluations d'impact des organisations internationales pourraient utilement s'appuyer sur les données recueillies par les pays, y compris les AIR antérieures conduites dans le même domaine.

Graphique 5.14. Nombre de juridictions appliquant des règles d'AIR lors de l'adoption ou de la transposition d'instruments internationaux dans la législation nationale

39 répondants

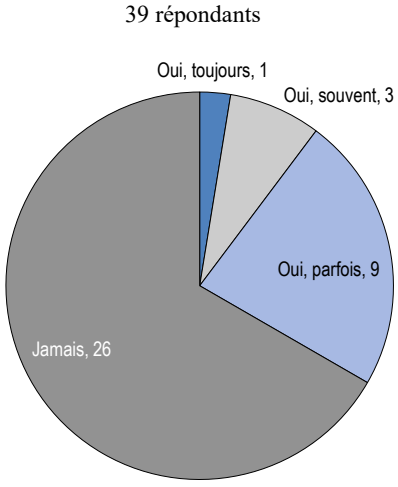


Notes : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870780

Si les deux tiers des OI déclarent conduire au moins certaines évaluations *ex post* de la mise en œuvre et des effets de leurs instruments, les données indiquent qu'elles n'ont que peu de contrôle ou d'informations sur la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des instruments internationaux au niveau national (OCDE, 2016[4]). C'est pourquoi l'intégration plus systématique des évaluations *ex post* internationales et nationales des instruments internationaux est susceptible de favoriser des pratiques d'évaluation plus efficaces aux deux niveaux. Toutefois, les résultats de l'enquête iREG 2017 indiquent que ce rapprochement des évaluations *ex post* nationales et internationales est encore à l'état d'ébauche : moins du tiers des pays déclarent examiner la mise en œuvre des instruments internationaux auxquels ils adhèrent (Graphique 5.15), et six d'entre eux disent partager les résultats de ces évaluations avec les OI compétentes – y compris, dans certains cas, en se contentant de publier ces résultats sur un site internet.

Graphique 5.15. Nombre de juridictions examinant la mise en œuvre des instruments internationaux auxquels elles adhèrent



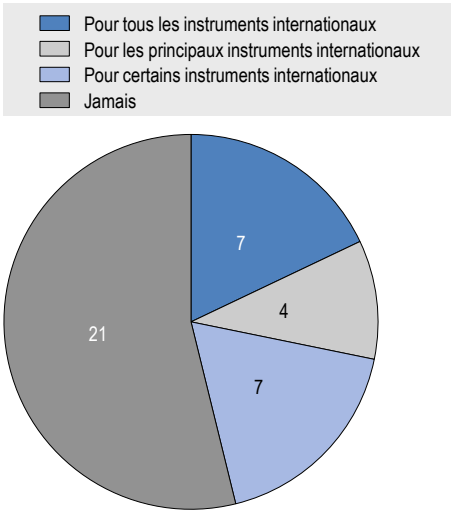
Note : Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870799

De même, si l'association des parties prenantes est devenue une composante courante des processus d'élaboration des normes et des règles dans les OI, moins de la moitié des pays de l'OCDE l'imposent avant l'adoption ou la transposition d'instruments internationaux dans leur législation nationale (Graphique 5.16). La convergence de ces processus n'est pas établie, ce qui semble ouvrir la possibilité de promouvoir la CRI par une intégration plus volontariste des pratiques d'association des parties prenantes au niveau national comme international.

Graphique 5.16. Nombre de juridictions appliquant une règle qui impose l'association des parties prenantes avant l'adoption/transposition d'instruments internationaux dans la législation nationale

39 répondants



Note: Les données relatives aux pays de l'OCDE concernent les 35 pays membres de l'OCDE, l'Union européenne et les trois pays en cours d'adhésion.
Source : Indicateurs de l'enquête 2017 sur la politique et la gouvernance réglementaires, http://oe.cd/ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870818

Notes

[1] http://biac.org/wp-content/uploads/2018/04/IFAC-OECD_Regulatory-Divergence_V9_singles.pdf.

[2] Cinquième atelier d'experts sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012) (www.oecd.org/gov/regulatory-policy/stockholm-workshop.htm) et « Key Practices for Drafting Survey Questions on the Implementation of the Recommendation: Results of Consultation With RPC Delegates », Document de travail n° 2, 10e session du Comité de la politique de la réglementation.

[3] Notons que dans l'UE, la notification SPS est très largement harmonisée : il existe une Autorité de notification et point d'information SPS de l'UE, placée sous l'autorité de la Commission européenne, qui agit au nom de l'UE et de ses 28 États membres. Les pays de l'UE n'ont pas désigné d'autorités de notification SPS. Ils ont néanmoins établi des points d'information chargés de traiter les commentaires. Pour les OTC, il n'existe aucune distinction entre les autorités de notification et les points d'information, et tous les pays ont désigné une autorité de cette nature (points d'information OTC). De fait, l'UE notifie un très grand nombre de mesures – on compte 1 504 notifications OTC et 1 196 notifications SPS, et les États membres de l'UE adressent également des notifications SPS et OTC en leur nom propre. L'Allemagne, par exemple, a présenté un total de 25 notifications OTC et de 17 notifications SPS. La France a pour sa part adressé 17 notifications SPS et 251 notifications OTC.

[4] https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/tris_en.

Références

Abbott, K., C. Kauffmann and J. Lee (2018), "The contribution of trans-governmental networks of regulators to international regulatory co-operation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 10, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/538ff99b-en. [9]

Basedow, R. and C. Kauffmann (2016), "International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing The Trade Impacts of Regulation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 4, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en. [6]

Hoekman, B. (2015), "Fostering Transatlantic Regulatory Cooperation and Gradual Multilateralization", *Journal of International Economic Law*, Vol. 18/3, pp. 609-624, http://dx.doi.org/10.1093/jiel/jgv028. [2]

Hoekman, B. (2015), "Trade agreements and international regulatory cooperation in a supply chain world", *RSCAS Working Papers*, http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34207. [1]

Hoekman, B. and P. Mavroidis (2015), "Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation", *E15 Task Force on Regulatory Systems Coherence*, http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/04/E15-Regulatory-OP-Hoekman-and-Mavroidis-FINAL.pdf. [3]

OCDE (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en. [8]

OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en. [4]

OCDE (2013), *La coopération réglementaire internationale : Faire face aux défis de la mondialisation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/g2g2ecc6-fr. [5]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr. [7]

Chapitre 6. Améliorer la réglementation et ses impacts grâce aux acquis des sciences comportamentales

Les connaissances sur le comportement (behavioural insights) *se sont progressivement imposées auprès des administrations du monde entier comme un outil permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Ce chapitre fait le point sur l'utilisation des connaissances sur le comportement dans le monde, en s'appuyant sur une étude menée depuis 2013. Il présente un aperçu des résultats tirés d'une récente enquête menée auprès de 60 unités dédiées* (« nudge units ») *dans 23 pays et deux institutions internationales, et d'un corpus de plus d'une centaine d'études de cas sur l'application des connaissances sur le comportement à l'action publique dans 11 domaines. Le chapitre met tout particulièrement l'accent sur la dimension institutionnelle et sur les principales difficultés rencontrées par les administrations qui recourent à cet outil. Il examine également les nouvelles possibilités offertes par ce type d'approches, à savoir l'intégration des connaissances sur le comportement à toutes les étapes du cycle de la politique de la réglementation et leur utilisation en vue de faire évoluer les comportements des organisations.*

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

Les connaissances sur le comportement (*behavioural insights* ou BI) se sont progressivement imposés auprès des administrations du monde entier comme un outil permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Ce chapitre fait le point sur l'utilisation des BI dans le monde, en s'appuyant sur une étude menée depuis 2013. Il présente un aperçu des résultats tirés d'une récente enquête menée auprès de 60 unités dédiées (« *nudge units* ») dans 23 pays et deux institutions internationales, et d'un corpus de plus d'une centaine d'études de cas sur l'application des BI à l'action publique dans 11 domaines. Le chapitre met tout particulièrement l'accent sur la dimension institutionnelle et sur les principales difficultés rencontrées par les administrations qui recourent à cet outil. Il examine également les nouvelles possibilités offertes par ce type d'approches, à savoir l'intégration des BI à toutes les étapes du cycle de la politique de la réglementation et leur utilisation en vue de faire évoluer les comportements des organisations.

Dans un contexte marqué par la recherche de l'efficience dans le secteur public et les exigences des citoyens en matière d'efficacité, d'accessibilité et de réactivité des services publics, les BI se sont progressivement imposés comme un outil efficace pour améliorer les résultats des politiques publiques. Dans son rapport (OCDE, 2017[1]), l'OCDE démontre que les BI ne relèvent plus de l'effet de mode, mais sont de plus en plus intégrés aux travaux des administrations publiques dans le monde entier.

Les recherches de l'OCDE montrent que les hauts dirigeants des administrations publiques soutiennent massivement l'utilisation des BI, qu'ils considèrent comme un moyen d'améliorer la conception de la réglementation et l'exécution des réglementations, ainsi que les programmes de réforme en général. Ce soutien à haut niveau s'accompagne souvent chez les responsables élus, les responsables et cadres dirigeants d'organismes publics, d'une volonté de développer des capacités institutionnelles permettant une application pratique des BI au sein de l'administration.

Cet appui institutionnel a débouché sur la mise en place d'une variété de structures, les administrations combinant souvent différents modèles ou faisant évoluer le panachage des structures au fil du temps. L'établissement d'une unité ou de capacités dédiées au sein du centre de gouvernement est l'une des solutions retenues par les pouvoirs publics pour institutionnaliser le recours aux BI. D'autres modèles ont été appliqués et coexistent dans les différents pays. On peut notamment citer la mise en place d'unités spécialisées dans les ministères ou les organismes publics, mais aussi des applications concrètes par projets, où les BI sont utilisés dans le cadre de projets et initiatives précis. Autre moyen tout aussi important : les partenariats entre institutions publiques et institutions spécialisées extérieures. Ces dernières ont facilité l'établissement d'équipes ou d'unités spécialisées au sein de l'administration, voire, apporté les connaissances et l'expertise nécessaires pour repérer les problématiques liées au comportement, concevoir et mener des expériences, et mettre en évidence, à l'intention des décideurs, des solutions étayées par les sciences comportementales.

La dimension éthique de l'utilisation des BI demeure une question centrale pour les praticiens des approches comportementales (responsables publics, universitaires et conseillers du secteur privé). La collaboration avec des universitaires évoluant dans des institutions dotées de codes d'éthique et l'application des codes en vigueur dans le secteur public (qui ne sont pas nécessairement adaptés aux démarches expérimentales) ont jusqu'à présent permis de se prémunir contre d'éventuelles préoccupations au sujet de

l'éthique. Il n'en demeure pas moins que les praticiens ont pointé la nécessité d'établir un code à leur intention, qui encouragerait une utilisation responsable des outils comportementaux et favoriserait le respect de certaines normes lors de la conception et de la réalisation d'expérimentations dans le cadre du secteur public, et lors de la publication par les administrations des résultats de ces expérimentations.

Le prochain défi, pour les praticiens des sciences comportementales et les décideurs, consisterait à développer le recours à cet outil de sorte qu'il produise des effets plus larges et plus profonds sur l'action publique. Les BI sont principalement utilisés dans les dernières phases des étapes de conception et de mise en œuvre du cycle de la politique de la réglementation, afin de faire évoluer les comportements individuels. Or, il est possible d'intégrer les BI à toutes les étapes du cycle de façon à obtenir des retombées plus importantes en utilisant les données concrètes ainsi obtenues tant en amont (au stade de l'AIR) qu'en aval (au stade de l'évaluation *ex post*) du cycle de la politique de la réglementation.

Les BI peuvent aussi être mis à profit pour faire évoluer les comportements de certaines organisations telles que des institutions, des organismes de réglementation et des entités réglementées. Les organisations étant composées d'individus, certains BI peuvent être utilisés pour influer sur le comportement des organisations, notamment pour promouvoir auprès des entreprises, des citoyens et des entreprises réglementées, une culture du respect des règles, que ce soit sur le plan des procédures fiscales ou administratives, ou en matière de santé et de sécurité au travail. Les défis qui se posent aux organisations sont aussi au cœur de problématiques plus complexes relevant de l'action publique ; c'est le cas de la croissance verte inclusive, du développement durable et de la promotion de modes de vie compatibles avec un usage plus durable des ressources dans le domaine de l'énergie, des transports ou de la consommation alimentaire. Comprendre de quelle manière les politiques publiques fondées sur les sciences comportementales peuvent faire évoluer efficacement les comportements des organisations pourrait avoir des retombées considérables.

Introduction

Les « behavioural insights » *: définition et utilisation concrète*

On entend par « *behavioural insights* » les enseignements tirés des sciences comportementales et sociales, qui englobent la prise de décision, la psychologie, les sciences cognitives, les neurosciences, les comportements des organisations et des groupes. On observe dans le monde une utilisation croissante de ces connaissances par les organismes publics, dans l'objectif d'accroître l'efficacité des politiques publiques (OCDE, 2017[1]).

Dans le cadre des BI, on adopte une démarche inductive de l'action publique, fondée sur l'expérimentation et les essais, qui remet en question les idées reçues sur les comportements dits « rationnels » des citoyens et des entreprises. Cette méthode éclaire les décideurs, données concrètes à l'appui, sur les comportements qui, dans la vie réelle, déterminent les résultats économiques et sociétaux. Elle permet aux décideurs d'aborder de façon nouvelle la conception et la mise en œuvre des politiques, sans céder de leur rôle ni de leur compétence dans la prise de décision. De même, par le biais de l'expérimentation et des essais, les BI offrent aux pouvoirs publics un moyen efficace et peu onéreux de tester en une seule fois et à petite échelle, plusieurs solutions stratégiques avant de déterminer la meilleure marche à suivre. Cette démarche évite de prendre le

risque d'engager des ressources pour mettre en œuvre à l'échelle une solution qu'il faudra peut-être repenser par la suite. L'Encadré 6.1 présente quelques exemples d'utilisation pratique des BI.

Encadré 6.1. Les connaissances sur le comportement et la politique de la réglementation

Italie : Renforcer l'efficacité énergétique en améliorant la qualité des données sur la consommation

L'autorité de régulation italienne dans le domaine de l'énergie, de l'eau et de la gestion des déchets (ARERA) a mené des expériences visant à déterminer comment les usagers adaptent leur consommation d'énergie en fonction des renseignements dont ils disposent sur le sujet. Les résultats ont montré que des remontées d'information régulières étaient extrêmement utiles, que la consommation d'énergie devait être exprimée en termes de coût financier et non pas à l'aide une unité de mesure technique (en BTU par exemple), et que faire ressortir le coût d'une utilisation inefficace de l'énergie contribuait à une meilleure gestion de la consommation. Par conséquent, ARERA a modifié la présentation de ses factures, de façon à communiquer les données de consommation de manière plus simple et plus claire.

Costa Rica : Réduire la consommation d'eau

La ville de Belén (Costa Rica) a testé dans près de 6 000 foyers les effets d'incitations fondées sur la pression sociale et la planification, pour réduire la consommation d'eau. Il est apparu que, chez les citoyens à qui on a présenté une comparaison de leur consommation d'eau avec celle de leurs voisins et que l'on a incités à établir un plan de réduction de la consommation d'eau, celle-ci a baissé effectivement de 4 % à 5 % – soit, si la mesure était extrapolée à l'échelle de toute la ville, l'équivalent de 188 000 douches par mois.

Royaume-Uni : Maximiser les taux de réponse aux enquêtes

La collecte de données auprès des entreprises, enquêtes à l'appui, est un aspect important d'une politique de la réglementation fondée sur des données concrètes. Au Royaume-Uni, le ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (BEIS) cherchait un moyen d'améliorer le faible taux de réponse obtenu à une enquête visant à évaluer l'impact d'un programme d'aide destiné aux petites entreprises (*Growth Vouchers*). Après avoir testé quatre messages différents auprès de 7 000 petites entreprises, BEIS a été en mesure d'établir que les messages fondés sur les enseignements des sciences comportementales augmentaient le taux de réponse de cinq points de pourcentage par rapport au message standard.

Source : (OCDE, 2017[1]), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en.

L'OCDE est à la pointe de la recherche et de l'analyse des solutions pratiques offertes par les BI, contribuant ainsi à mettre en évidence leur rôle dans l'amélioration de l'action publique. Le rapport de l'OCDE (OCDE, 2017[1])[1] établi à partir d'une enquête menée auprès de 60 unités spécialisées (« *nudge units* ») dans le monde et d'un corpus de plus d'une centaine d'études de cas sur l'application des BI à l'action publique dans 11 domaines, montre que les BI sont désormais ancrés dans les activités quotidiennes des administrations. Un constat corroboré par d'autres chercheurs (Sunstein, Reisch et Rauber, 2017[2]) qui estiment que plus de 150 administrations ont recours aux « incitations douces » (*nudges*) pour influer sur le comportement et les choix des consommateurs. Par ailleurs, des instituts de recherche non gouvernementaux sont en train de tester, pour des problèmes donnés, des solutions comportementales qui pourraient un jour être adoptées par les décideurs.

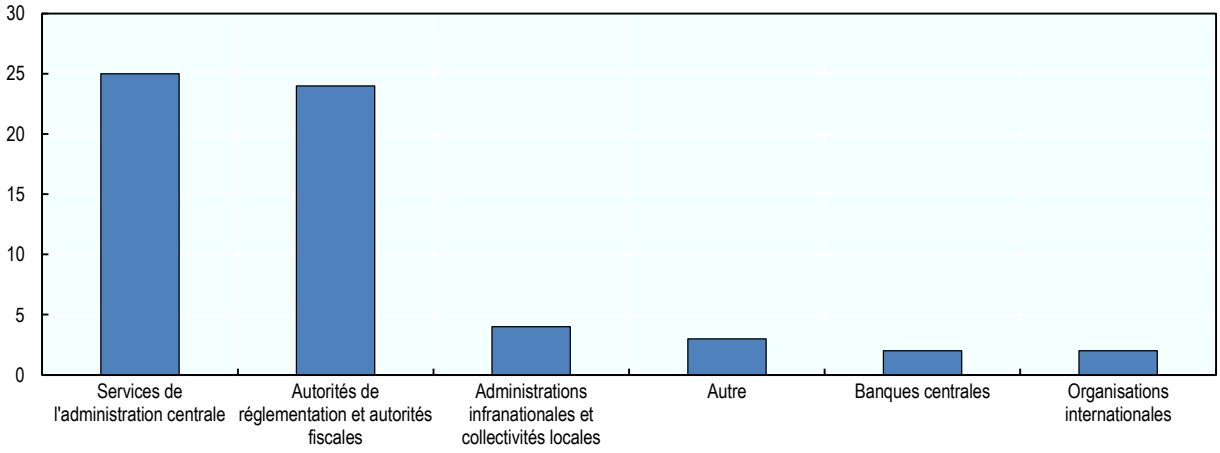
De précédents travaux de l'OCDE complètent ces observations : ainsi une cartographie de l'application des BI à la politique de la réglementation (Lunn, 2014[3]) a été réalisée et l'OCDE s'est appuyée sur ces connaissances pour aider la Commission de régulation des communications (CRC) de la Colombie à remettre à plat le dispositif de protection des consommateurs (Encadré 6.3). De manière plus générale, les travaux de l'OCDE ont mis en relief l'importance des BI dans certains domaines de l'action publique. Des travaux ont été menés sur des sujets touchant à l'intégrité du secteur public (OCDE, 2018[4]) ; l'environnement (OCDE, 2017[5] ; Shogren, 2012[6] ; Brown et al., 2012[7] ; Brown, Alvarez et Johnstone, 2015[8] ; Vringer et al., 2015[9]) ; le comportement des entreprises (Armstrong et Huck, 2010[10]) ; la lutte contre les ententes (Stucke, 2012[11]) ; la protection des consommateurs (OCDE, 2010[12]); 2012b) ; les systèmes fiscaux (Tapia et Yermo, 2007[13]) ; les programmes d'éducation financière (OCDE, 2013[14]) ; et l'obésité (OCDE, 2010[15]). De prochaines études porteront sur des applications pionnières et expérimentales des BI à des questions concernant l'utilisation durable de l'énergie, les pratiques d'entente, la culture de la sécurité dans les organisations, et la publication d'informations en ligne. En dehors de l'OCDE, le rapport *World Development Report 2015* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2015[16]) et le document de la Commission européenne intitulé *Behavioural Insights Applied to Policy* (Sousa Lourenço et al., 2016[17]) traitent également de l'utilisation de l'approche comportementale au service de l'action publique.

L'utilisation des connaissances sur le comportement dans différents pays

Dispositifs institutionnels

D'après (OCDE, 2017[1]), les utilisateurs des BI sont à l'heure actuelle principalement, à parts presque égales, des services de l'administration centrale et des autorités de réglementation ou fiscales (Graphique 6.1). Les premiers couvrent une grande diversité de secteurs (santé et affaires sociales, finances et économie, etc.). Les secondes relèvent surtout du secteur financier, mais aussi des télécommunications, de l'énergie et de la concurrence.

Graphique 6.1. Quelles institutions ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les connaissances sur le comportement ?



Notes : « Autre » désigne les programmes ou organismes publics à vocation très spécifique. Soixante institutions ont répondu à l'enquête.
Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

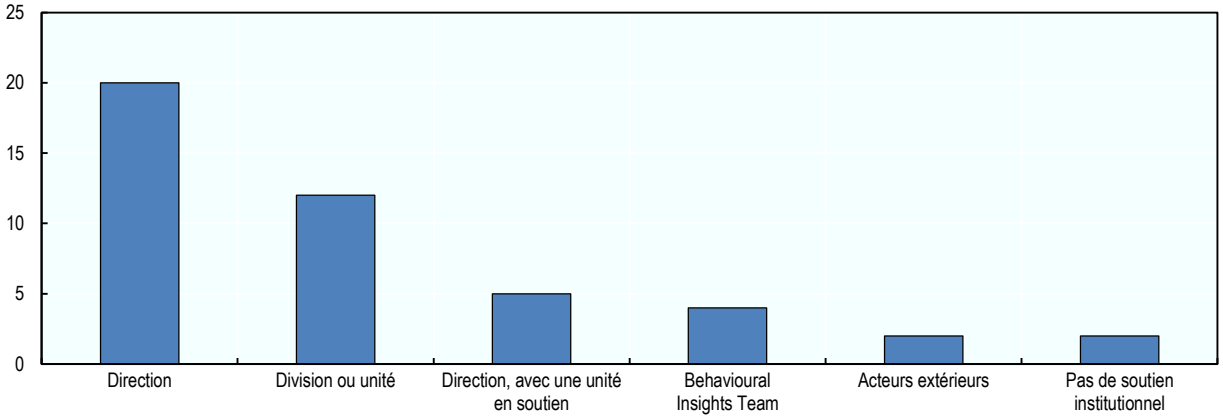
StatLink https://doi.org/10.1787/888933870837

Les services de l'administration centrale sont principalement représentés par les unités spécialisées (« *nudge units* ») comme la *Behavioural Insights Team* (BIT) au Royaume-Uni (initialement rattachée au secrétariat général du gouvernement britannique – *Cabinet Office*, il s'agit aujourd'hui d'une entité à vocation sociale détenue conjointement par le *Cabinet Office,* la fondation pour l'innovation Nesta et les collaborateurs de la BIT) ; l'ancienne *Social and Behavioural Sciences Team* aux États-Unis (créée par le décret-loi 13707 et placée sous l'égide du *National Science and Technology Council*) ; et la *Behavioural Economics Team* du gouvernement australien (BETA, hébergée par le Cabinet du premier ministre). Les services des administrations centrales au niveau infranational sont aussi représentés, comme le cabinet du chef du gouvernement de la province du Cap occidental (Afrique du Sud) et les mairies des villes de Philadelphie et de Boston (États-Unis).

L'enquête met également au jour l'impulsion donnée par des responsables de haut niveau dans l'utilisation des BI au service de l'amélioration de l'action publique (Graphique 6.2), souvent avec l'appui de partenaires (universités ou institutions à but non lucratif), qui peuvent mettre des capacités et des compétences à la disposition des administrations. C'est notamment le cas de *ideas42* (organisme à but non lucratif, États-Unis) ; *Behavioural Economics in Action at Rotman* (BEAR, Université de Toronto) ; *Behavioral Insights Group* (BIG) de l'université d'Harvard ; *iNudgeyou* au Danemark et *PRICE Lab* de l'Institut de recherche économique et sociale (ESRI), en Irlande. Pour 20 institutions, ce soutien provient des responsables et cadres dirigeants des organismes ou directement des ministères. Le recours aux BI peut aussi être suscité par des unités ou des divisions de l'institution, souvent dédiées à l'analyse économique et aux statistiques (12 institutions), ou résulte d'un engagement de la direction auquel s'ajoutent les efforts d'une unité ou une division. Dans quatre institutions, l'utilisation des BI a été encouragée par une unité *ad hoc* ou un service dédié à l'innovation. En l'absence d'impulsion spécifique de la direction ou de soutien institutionnel solide (quatre institutions), le recours aux BI est le

fruit d'initiatives individuelles ou d'un soutien extérieur (souvent sous la forme d'un financement externe).

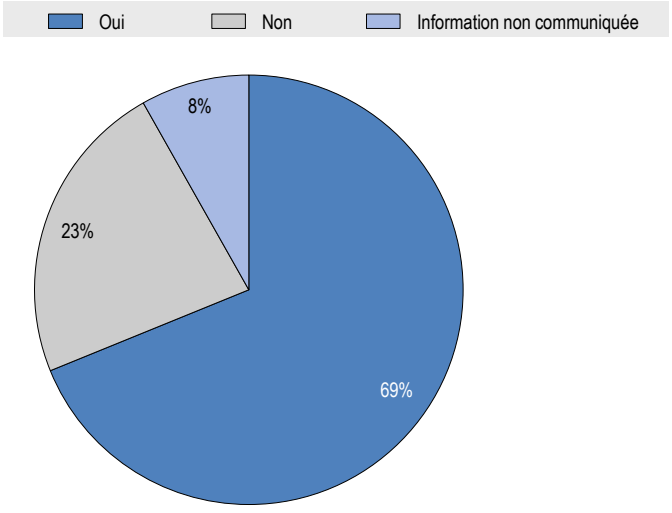
Graphique 6.2. Quels ont été les principaux soutiens institutionnels à l'utilisation des connaissances sur le comportement ?



Notes : Sur 44 institutions ayant recours aux BI et ayant répondu à la question ; six institutions n'ont pas répondu ; neuf ont déclaré ne pas encore utiliser les BI. Au total, 60 institutions ont répondu à l'enquête.
Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870856

Graphique 6.3. L'utilisation des connaissances sur le comportement est-elle liée à d'autres priorités, changements, réformes ou programmes de l'organisation ?



Note : Au total, 60 institutions ont répondu à l'enquête.
Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870875

Dans la majorité des organisations, l'utilisation des BI s'est inscrite dans le cadre d'une réforme plus vaste de l'organisation (Graphique 6.3), en particulier dans le contexte actuel, marqué par une baisse des ressources à la disposition des administrations et une plus grande exigence des citoyens quant à la prise en compte de leurs besoins et de leurs attentes. Il fallait améliorer les politiques publiques et la réglementation fondées sur le seul modèle traditionnel de l'acteur dit « rationnel » en prenant en compte les biais comportementaux qui ont poussé les individus à prendre des décisions s'écartant de celles que les hypothèses classiques permettaient d'escompter.

L'enquête permet aussi de confirmer que les pays ont expérimenté différents modèles institutionnels pour mettre en pratique les BI. Trois modèles institutionnels se détachent du corpus d'études de cas :

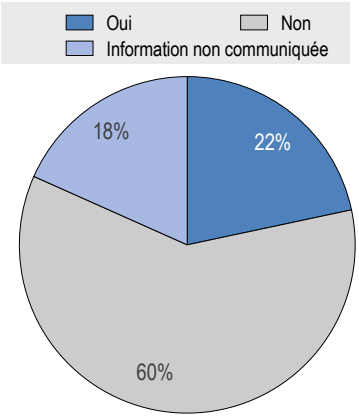
- ***Modèle centralisé*** : des unités spécialisées, généralement au niveau du centre de gouvernement (la chancellerie, le cabinet du président, le cabinet ou le secrétariat général du premier ministre, par exemple) consacrent tout ou partie de leurs efforts à mettre en pratique des BI, à en soutenir et promouvoir l'utilisation dans l'ensemble des administrations ; les BI sont souvent associés aux fonctions de prévision et planification stratégiques, et de promotion de l'innovation dans le secteur public.
- ***Modèle spécialisé :*** des unités existantes d'un service ou d'un organisme spécialisé de l'administration centrale ou de l'administration locale recourent aux BI.
- ***Modèle-projet*** : les BI sont utilisés dans le cadre de projets ou initiatives donnés, par des équipes spécialisées.

Ces trois modèles ne sont pas incompatibles. Ils peuvent coexister, évoluer dans le temps et se coordonner (de façon formelle ou informelle). Ainsi, le Royaume-Uni semble être passé d'un modèle centralisé, avec la mise en place de la *Behavioural Insights Team* au sein du *Cabinet Office* en 2010, à un modèle plus éclaté, puisque l'équipe BIT ne relève plus uniquement du centre de gouvernement et apporte son soutien aux administrations et organismes disposant de leur propre unité ou équipe spécialisée. L'Australie a pris la direction opposée, en passant d'un modèle fondé sur des équipes dispersées dans divers services et organismes, à un modèle mixte, mi-éclaté mi-centralisé, lorsque différents services ont uni leurs efforts pour doter en ressources l'unité BETA implantée au sein des services du premier ministre. Parmi les autres modèles citons le Canada, où l'on observe des modèles centralisés, spécialisés/éclatés, par projet tant au niveau fédéral que des provinces ; Singapour, qui dispose d'un réseau de praticiens chargés de soutenir et de coordonner les activités en la matière ; ou encore l'Allemagne et la Commission européenne, où les BI sont intégrés aux fonctions de prévision stratégique, respectivement au sein de la Chancellerie fédérale et du Centre commun de recherche de la Commission.

Les effets de l'intégration des BI transparaissent clairement dans les données. Si quelques cas ont été évoqués de scepticisme ou d'opposition qui se seraient manifestés lorsque les unités ont commencé à appliquer les BI à l'action publique, il ressort de l'enquête que la majorité des répondants n'ont recensé aucune opposition ou critique, et que la mise en pratique des BI n'a rencontré qu'une faible résistance (Graphique 6.4). S'agissant de la nature des oppositions ou des critiques exprimées, huit réponses sur 11 font état d'une résistance interne au changement ou d'interrogations quant à l'efficacité de l'outil et à sa capacité à apporter des réponses à des problèmes complexes. Dans deux cas seulement sont évoquées une opposition ou des critiques extérieures de la part de médias et de parties prenantes concernées. Ces résultats tendent à montrer que les organisations sont

prêtes à intégrer les BI, et ont probablement contribué à l'essor de leurs applications dans le monde.

Graphique 6.4. L'utilisation des connaissances sur le comportement a-t-elle suscité une quelconque opposition ou critique ?



Note : Au total, 60 institutions ont répondu à l'enquête.
Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870894

Questions éthiques

Les critiques qui ont été opposées dans les premiers temps à la méthode des BI étaient centrées sur le problème que pose, sur le plan de l'éthique, l'utilisation par les autorités publiques de la psychologie et des essais à petite échelle sur la population. C'est la légitimité des pouvoirs publics à décider ce qui convient le mieux aux citoyens qui posait question, ainsi que le fait qu'un petit groupe d'individus profite d'un éventuel avantage pendant la période d'essai (ou subisse une mauvaise expérience si l'essai ne se révèle pas concluant).

Paradoxalement, les questions d'éthique n'ont pas été citées au nombre des préoccupations par les répondants à l'enquête. Sur les 60 personnes ayant répondu à la question de savoir si le recours aux BI avait soulevé des questions éthiques, 62 % ont répondu par la négative et 11 % seulement par l'affirmative ; 27 % ne se sont pas prononcées. Divers éléments peuvent expliquer le faible pourcentage de réponses positives. L'appui des hauts responsables et le soutien politique confèrent une certaine légitimité à l'utilisation des BI. Afin d'obtenir ce soutien, il est possible que les hauts fonctionnaires aient réglé certaines questions éthiques en amont de façon à prévenir les réactions négatives et la survenance de problème de cet ordre. Il est également possible que l'on se soit appuyé sur les cadres éthiques plus larges en place dans les organismes publics et les instituts de recherche collaborant avec les pouvoirs publics ; ou encore que certaines institutions aient élaboré des dispositifs et des lignes directrices spécifiques pour répondre aux futures préoccupations éthiques. Il n'en demeure pas moins qu'il importe de veiller à ce que des cadres adaptés soient en place (Encadré 6.2).

Encadré 6.2. Les travaux de l'OCDE sur un dispositif de responsabilité applicable aux connaissances sur le comportement

En mai 2017, l'OCDE a accueilli plus de 150 praticiens des approches comportementales représentant des administrations, des universités, le secteur privé et des organisations internationales, pour réfléchir ensemble aux moyens d'élargir le champ d'application des sciences comportementales, de les mettre au service des grands programmes d'action – l'accord issu de la COP 21, les Objectifs de développement durable, et la croissance inclusive – et de veiller à ce qu'elles soient appliquées de façon responsable.

Les participants ont débattu de la nécessité d'un cadre de responsabilité couvrant les questions d'éthique, qui serait destiné aux responsables publics, aux scientifiques spécialistes du comportement et au secteur privé. Ils sont convenus qu'il était nécessaire que les praticiens soient sensibilisés à certaines normes, et s'y conforment, lorsqu'ils mettent en évidence des problématiques liées au comportement et des applications possibles, mais aussi lorsqu'ils formulent des recommandations ou prennent des décisions, et qu'il fallait faire en sorte que les conclusions tirées des expérimentations réalisées soient présentées de façon claire et fondées sur une diversité d'approches comportementales.

Les participants ont échangé des idées sur l'élaboration de lignes directrices et la mise en place de structures susceptibles d'aider les acteurs concernés à continuer d'inciter à adopter les bons comportements – une démarche que Richard Thaler, lauréat du prix Nobel d'économie 2017, appelle « *nudging for good* ». L'OCDE soutient ces efforts en élaborant un ensemble de directives éthiques et une boîte à outils à l'intention des praticiens des approches comportementales.

Source : (OCDE, 2017[18]), Behavioural Insights in Public Policy: Key Messages and Summary from OECD International Events, May 2017, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/governance/regulatory-policy/OECD-events-behavioural-insights-summary-may-2017.pdf.

Concevoir et mettre en œuvre une meilleure politique de la réglementation

Les premiers travaux de l'OCDE se sont intéressés à ce que peuvent faire les pouvoirs publics pour mettre davantage à profit la puissance des BI tout au long du processus de l'action publique, afin de concevoir et de mener des interventions qui atteignent plus efficacement les objectifs visés (Encadré 6.4). En ce qui concerne l'élaboration des textes réglementaires, P. Lunn a mis au jour quatre façons d'utiliser les BI pour concevoir une meilleure réglementation (Lunn, 2014[3]) :

1. ***Simplifier l'information :*** Concevoir des textes visant soit à simplifier la présentation de l'information soit à limiter le nombre ou la complexité des options proposées, en partant du principe que cet effort de simplification favorisera une meilleure prise de décision.
2. ***Paramétrer les options par défaut et promouvoir la commodité :*** Les décideurs penchent naturellement vers les options par défaut. La politique de la réglementation a la capacité de paramétrer les options par défaut et donc, potentiellement, d'influer de façon sensible sur les décisions.

3. ***Renforcer la visibilité et susciter l'attention*** : Les décideurs ne peuvent examiner qu'un nombre limité d'options à la fois. C'est pourquoi concevoir des textes visant à faire ressortir, ou rendre saillantes, certaines informations ou options peut influer sur la prise de décision.
4. ***Déjouer les biais et améliorer la qualité de la décision :*** Les biais inhérents à chaque décideur peuvent conduire à des décisions imparfaites, même si les informations sont mises en relief et présentées de façon simple. Concevoir des réglementations permettant de contrer ces biais peut améliorer la prise de décision.

Encadré 6.3. Les connaissances sur le comportement au service de la protection des consommateurs : la réglementation du marché des communications en Colombie

En 2016, l'OCDE a collaboré avec la Commission de régulation des communications de la Colombie (CRC) au renforcement du dispositif de protection des consommateurs sur le marché colombien des communications. Avec l'aide de l'école de psychologie de la Fondation universitaire Konrad Lorenz, 25 études sur la psychologie du consommateur ont été menées en 2013 et 2014 dans 17 régions et quatre grandes villes du pays (Bogotá, Medellín, Barranquilla et Cali).

L'OCDE a constitué une équipe d'experts internationaux chargée d'analyser les données et de formuler des recommandations visant à améliorer la prise de décision et la protection des consommateurs. Dans son rapport (OCDE, 2016[19]), l'OCDE préconise de combiner les textes réglementaires inspirés des enseignements des sciences comportementales et des instruments non réglementaires pour concevoir des incitations dans quatre domaines : information, service client, gestion de la consommation des usagers, et offres de services groupés.

Forte de ces recommandations, la CRC a mené d'autres recherches et expérimentations qualitatives et quantitatives sur différents types de mesures auprès d'utilisateurs de services de téléphonie mobile, de téléphonie fixe et de services audiovisuels dans les quatre mêmes villes. On trouvera dans le rapport de l'OCDE (OCDE, 2017[20]) une description complète de ces expérimentations, qui ont consisté en des enquêtes qualitatives reposant sur des entretiens approfondis avec 53 personnes, deux sessions en petits groupes, et 21 expériences d'analyse des mouvements oculaires destinées à suivre la trajectoire des yeux des utilisateurs lorsqu'ils lisent une facture, ainsi que 11 104 études quantitatives et 100 réponses à une enquête.

Ces travaux ont permis d'élaborer un nouveau dispositif de protection des consommateurs mettant à profit les enseignements des sciences comportementales, qui est entré en vigueur le 1er septembre 2017.

Sources : (OCDE, 2016[19]), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en ; (OCDE, 2017[20]), *Impact Update: What Happened Next? Protecting Consumer Through Behavioural Insights: Regulating the Communications market in Colombia,* OCDE, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/colombia-update-what-happened-next.htm.

Comme on l'a vu au chapitre 3, l'exécution des réglementations, notamment les activités de mise en application et d'inspection, demeure le maillon faible du cycle de la politique réglementaire. Une réglementation est efficace et atteint les objectifs escomptés lorsque le

soin apporté à sa mise en application est à la hauteur de celui qui a été apporté à sa conception. Les BI offrent aux pouvoirs publics et aux régulateurs une nouvelle vision de l'exécution des réglementations, selon laquelle il est possible d'améliorer le respect des textes sans nécessairement recourir aux méthodes traditionnelles de mise en application (Encadré 6.4).

Encadré 6.4. Améliorer la mise en œuvre de la réglementation grâce aux connaissances sur le comportement

Danemark : Assurer l'actualité des données des entreprises

Les entreprises danoises ont l'obligation de déclarer certaines informations élémentaires auprès du registre du commerce danois et de les mettre à jour régulièrement. L'autorité des entreprises danoises a testé un système de fenêtre intruse (*pop-up*) qui invite les entreprises à valider ou modifier les informations les concernant lorsqu'elles se connectent au portail en ligne. Près de 42 % d'entre elles choisissent l'option « modifier les informations » ; les chercheurs ont toutefois établi que, dans un souci d'efficacité, la procédure de modification ultérieure des informations gagnerait à être simplifiée.

Singapour : Encourager le règlement ponctuel des impôts

À Singapour, les personnes employant des travailleurs domestiques étrangers sont soumises à un impôt, dont 96 % d'entre elles s'acquittent en temps voulu. Le ministère du Travail s'est inspiré des enseignements des sciences comportementales pour modifier la lettre de rappel adressée aux 8 000 réfractaires, et augmenter le nombre d'employeurs réglant cet impôt dans les temps. Il est apparu que, par rapport aux groupes témoins, le nombre de destinataires de cette lettre susceptibles de régler la totalité du montant dû était supérieur de 5 points de pourcentage et ceux susceptibles d'effectuer un règlement partiel augmentait de 3 points. Selon les estimations du ministère, si cette mesure était pleinement mise en œuvre, 3 800 employeurs de plus s'acquitteraient sans retard de cet impôt chaque année, ce qui représenterait environ 1.5 million SGD.

Irlande : Améliorer le respect des règles de la part des PME

Les PME représentent 99.8 % des entreprises en exercice en Irlande. Compte tenu de leur poids dans l'économie, la Direction des impôts (*Office of the Revenue Commissioners*) a mené une enquête visant à prendre la mesure des difficultés auxquelles elles se heurtent, dans l'optique d'accroître leur niveau de satisfaction à l'égard des services, d'alléger la charge qui pèse sur elles, et de les amener à mieux respecter les règles. L'administration fiscale irlandaise a mené une série d'ECR (essais contrôlés randomisés) visant à tester l'effet, sur le taux de réponse aux enquêtes, de l'ajout d'une note personnalisée. Elle a observé que les PME du groupe test sont davantage susceptibles de répondre (plus de 16 points de pourcentage supplémentaires) que celles du groupe témoin, et près de deux fois plus nombreuses à répondre dans les 15 jours.

Source : (OCDE, 2017[1]), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en.

On peut aussi améliorer le respect des textes en développant une meilleure compréhension des éléments déterminant les comportements. Les BI ont montré que les individus sont susceptibles de ne pas se plier aux règles dès lors qu'ils ont l'impression

que d'autres ne les respectent pas, même si cela va à l'encontre de leurs intérêts financiers. De même, ils se montrent généralement prêts à contribuer financièrement à l'intérêt général s'ils ont le sentiment que les autres vont en faire autant (Lunn, 2014[3]). La psychologie de la justice procédurale a aussi montré que la perception de l'équité des procédures peut influer sur le respect des règles – en d'autres termes, la perception d'avoir été traité équitablement fait naître un sentiment d'inclusion et renforce la disposition à respecter les règles (Lind et Arndt, 2018[21]). Par conséquent, en améliorant la façon dont les pouvoirs publics associent les citoyens et les entités réglementées à son action visant à déjouer les biais à l'origine du non-respect des règles, il est possible d'améliorer le respect des textes sans recourir à d'autres techniques de mise en application, par exemple en encourageant une action publique plus inclusive ou en démontrant que les règles sont respectées par le plus grand nombre. On trouve des éléments attestant du succès de ces méthodes dans le domaine du recouvrement de l'impôt, des obligations de déclaration d'information et de l'adhésion aux programmes gouvernementaux (OCDE, 2017[1]).

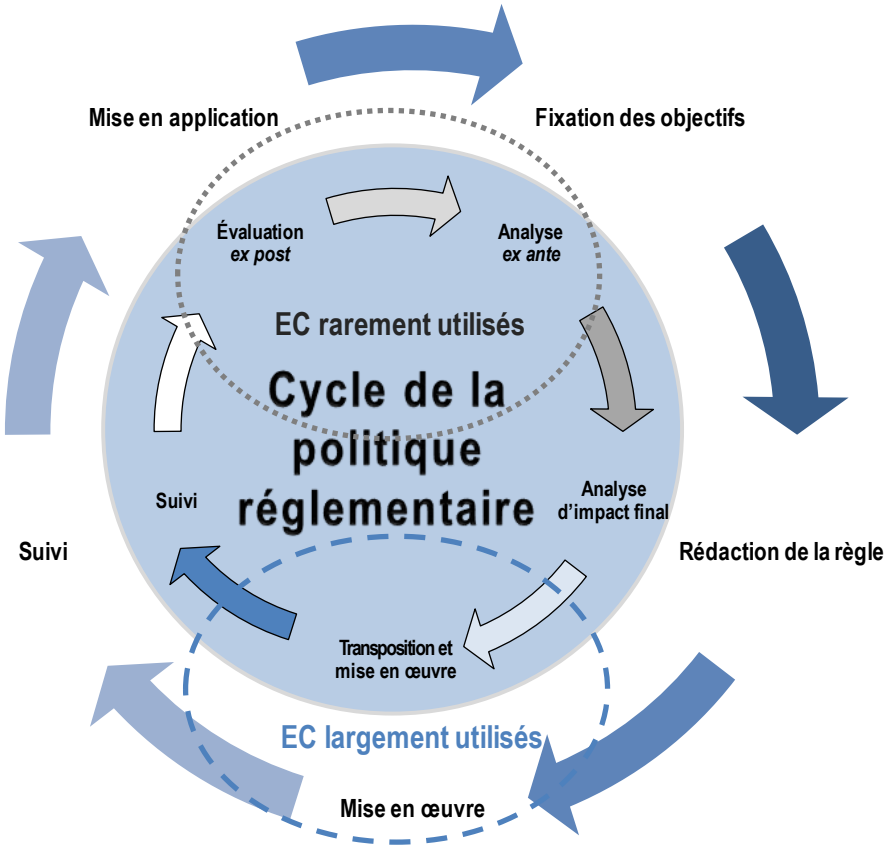
Quelles perspectives pour les connaissances sur le comportement ?

Il est possible de pousser plus loin l'usage des BI en l'étendant à l'ensemble du cycle réglementaire. Jusqu'à présent, les données indiquent que les BI sont utilisés à un stade relativement avancé du cycle, principalement pour perfectionner des textes en vigueur et améliorer la mise en œuvre et le respect d'une réglementation déjà en place (Graphique 6.5). Il s'agit souvent de combler une défaillance dans la mise en œuvre qui provient en partie du fait que les difficultés de mise en application n'ont pas été correctement anticipées lors de la conception et aux premiers stades de l'élaboration des politiques publiques et de la réglementation (OCDE, 2015[22]).

Davantage d'efforts peuvent être faits pour intégrer les enseignements des sciences du comportement et des technologies numériques aux stades de l'analyse *ex ante* et de l'évaluation *ex post* du cycle de la politique de la réglementation. Les BI peuvent aider à mieux saisir les enjeux et à repérer les obstacles comportementaux susceptibles de compromettre l'efficacité des solutions envisagées, en se plaçant du point de vue de l'utilisateur. Ils constituent un puissant outil de collecte de données via les essais et les expérimentations, permettant de cerner ce qui fonctionne ou pas, du point de vue de l'utilisateur, lors de l'évaluation de la mise en œuvre.

Dans une certaine mesure, le corpus d'études de cas montre que les administrations s'engagent déjà dans cette voie. On observe dans un certain nombre de ces études que lorsqu'une politique publique, ou sa mise en œuvre, n'a pas permis d'atteindre les objectifs initialement poursuivis, les BI ont été utilisés pour déterminer les obstacles comportementaux à l'origine du problème. À titre d'exemple, la Commission européenne a eu recours à des expérimentations en laboratoire virtuel pour tester différentes variations des étiquettes-énergie dans plusieurs États membres de l'UE afin de déterminer le format le plus concluant. Si les expérimentations en laboratoire ont leurs limites, cette méthode a néanmoins eu le mérite de permettre de tester les mêmes initiatives publiques dans différents contextes géographiques et les résultats obtenus ont été pris en compte lors de la mise à jour de la réglementation (OCDE, 2017[1] ; OCDE, 2017[5]).

Graphique 6.5. Utilisation des connaissances sur le comportement aux différentes étapes du cycle de la politique de la réglementation



Source : (OCDE, 2017[1]), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en.

Une mesure importante peut être adoptée afin de développer l'usage des connaissances sur le comportement pour diagnostiquer des problèmes stratégiques. En l'occurrence, il s'agirait de produire des données et de les exploiter afin de déterminer, le cas échéant, quel obstacle comportemental influe sur la prise de décision et compromet la bonne mise en œuvre des politiques et de la réglementation, et, partant, la réalisation des objectifs visés. Si des obstacles comportementaux sont identifiés, les enseignements tirés pourront être intégrés au stade de la conception des politiques avant de décider quelles sont les réalisations les plus concluantes.

Le recours aux connaissances sur le comportement à l'appui d'une participation *plus éclairée* des parties prenantes peut jouer un rôle tout aussi important. Les enquêtes et les groupes de discussion peuvent fournir un panorama général des tendances observées chez les utilisateurs et quelques pistes sur leurs préférences. Ils peuvent toutefois être entachés de biais provenant par exemple de la formulation des questions, de leur enchaînement et du choix des mots. Des expérimentations où ces biais sont neutralisés peuvent donner une idée plus précise des préférences des utilisateurs au moment de prendre des décisions en matière de réglementation (OCDE, 2016[19] ; OCDE, 2017[20] ; Lunn et Bohacek, 2017[23]).

On étudie aussi la possibilité d'utiliser les BI en vue de faire évoluer le comportement des organisations. Il ressort du corpus d'études de cas de 2017 que les BI ont été principalement utilisés pour modifier l'architecture de choix des individus. Or, bon nombre d'enjeux de l'action publique concernent des problèmes relevant du comportement des organisations (institutions, régulateurs, entités réglementées). Les incitations ne jouent pas de la même façon dans le contexte d'une organisation que dans le cadre de choix individuels, l'interaction entre les objectifs personnels et organisationnels à atteindre pouvant donner lieu à un ensemble d'incitations contradictoires. Par exemple, un employé peut s'abstenir de signaler une infraction aux règles de sécurité par crainte de représailles ou pour ne pas donner l'impression de critiquer un collègue.

Pour faire évoluer les comportements au niveau des organisations, il peut être nécessaire d'exercer sur elles des « incitations douces » par l'intermédiaire des individus qui les composent. Le rapport (OCDE, 2017[1]) contient quelques exemples en ce sens. Ainsi, *Public Health England* a adressé des lettres inspirées des enseignements des sciences comportementales aux médecins de 790 cabinets médicaux, les informant qu'ils prescrivaient davantage d'antibiotiques que leurs confrères. Résultat : les doses d'antibiotiques prescrites ont baissé de 73 406 pendant la durée de l'expérience (six mois). En l'occurrence, des incitations douces utilisées communément au niveau individuel ont été appliquées avec succès à l'échelle d'un groupe, modifiant le comportement de l'organisation sur un service précis dispensé par ce groupe.

En partant de l'individu, il pourrait aussi être possible de mieux comprendre les incitations exercées au niveau des organisations, le comportement des responsables et les points de décision clé qui influent sur les comportements individuels au sein d'une organisation. Cette démarche peut avoir des effets importants sur la politique de la réglementation, puisque bon nombre des enjeux de l'action publique consistent à fournir des règles et des incitations permettant aux organisations de faire des choix qui procurent des avantages et évitent les préjudices. Les conclusions des évaluations des cadres réglementaires réalisées indiquent que le non-respect systématique de la réglementation en place a des conséquences négatives importantes. Par conséquent, la découverte de solutions efficaces, fondées sur les sciences comportementales, à des problèmes relevant du comportement des organisations, peut renforcer l'efficacité de la politique de la réglementation et contribuer fortement à empêcher que ces problèmes ne se posent de nouveau.

Note

[1] Ce rapport présente les résultats d'une enquête mondiale menée auprès d'institutions publiques, sur l'application des connaissances sur le comportement aux politiques publiques. Au total 60 institutions de 23 pays, ainsi que le PNUD et la Banque mondiale, ont répondu à cette enquête, qui a aussi permis de recueillir des informations détaillées sur 159 études de cas. Plus de 100 cas ont été sélectionnés sur la base de la qualité des informations fournies, consignés par écrit et inclus dans le rapport. Les données ainsi obtenues offrent un panorama complet des dispositifs institutionnels en place et des principaux défis auxquels sont confrontées les administrations qui appliquent les BI à l'action publique.

Références

Armstrong, M. et S. Huck (2010), « Behavioral Economics as Applied to Firms: A Primer », *Competition Policy International*, vol. 6/1, http://else.econ.ucl.ac.uk/papers/uploaded/359.pdf. [10]

Banque mondiale (2015), *Mind, Society, and Behavior: World Development Report 2015*, Banque mondiale, Washington, DC, http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015. [16]

Brown, Z., B. Alvarez et N. Johnstone (2015), « Tender instruments: programme participation and impact in australian conservation tenders, grants and volunteer organisations », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 85, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js4k0t30hvc-en. [8]

Brown, Z. et al. (2012), « Testing the Effect of Defaults on the Thermostat Settings of OECD Employees », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 51, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k8xdh41r8jd-en. [7]

Lind, E. et C. Arndt (2018), « Creating Trusted Regulatory Policy », *The Regulatory Review*, https://www.theregreview.org/2018/01/18/lind-arndt-trusted-regulatory-policy/. [21]

Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en. [3]

Lunn, P. et M. Bohacek (2017), « Price transparency in residential electricity: Experiments for regulatory policy », *Journal of Behavioral Economics for Policy*, vol. 1/2, pp. 31-37, https://ideas.repec.org/a/beh/jbepv1/v1y2017i2p31-37.html. [23]

OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [4]

OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en. [1]

OCDE (2017), *Behavioural Insights in Public Policy: Key Messages and Summary from OECD International Events, May 2017*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/OECD-events-behavioural-insights-summary-may-2017.pdf. [18]

OCDE (2017), *Impact Update: What Happened Next? Protecting Consumer Through Behavioural Insights: Regulating the Communications market in Colombia*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/colombia-update-what-happened-next.htm (consulté le 11 juin 2018). [20]

OCDE (2017), *Traiter les problèmes environnementaux avec l'aide des sciences comportementales*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280977-fr. [5]

OCDE (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en. [19]

OCDE (2015), « Behavioural insights and new approaches to policy design: The views from the field », *OECD Seminar Summary*, http://www.oecd.org/gov/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf. [22]

OCDE (2013), « Improving financial education effectiveness through behavioural economics: OECD Key fIndIngs and way forward », https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECDImproving_Fin_Ed_effectiveness_through_Behavioural_Economics.pdf. [14]

OCDE (2010), *Guide pour le développement des politiques de consommation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264079687-fr. [12]

OCDE (2010), *L'obésité et l'économie de la prévention : Objectif santé*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264084889-fr. [15]

Shogren, J. (2012), « Behavioural Economics and Environmental Incentives », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 49, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k8zwbhqs1xn-en. [6]

Sousa Lourenço, J. et al. (2016), *Behavioural insights applied to policy: European report 2016.*, Commission européenne, Centre commun de recherche, EUR 27726 EN, https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016. [17]

Stucke, M. (2012), « The Implications of Behavioral Antitrust », *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109713. [11]

Sunstein, C., L. Reisch et J. Rauber (2017), « Behavioral Insights All Over the World? Public Attitudes Toward Nudging in a Multi-Country Study », *SSRN Electronic Journal* , http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2921217. [2]

Tapia, W. et J. Yermo (2007), « Implications of Behavioural Economics for Mandatory Individual Account Pension Systems », *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, no. 11, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/103002825851. [13]

Vringer, K. et al. (2015), « Sustainable consumption dilemmas », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 84, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js4k112t738-en. [9]

Chapitre 7. Profils par pays

Ce chapitre présente en deux pages le profil des pays membres de l'OCDE, des pays candidats à l'adhésion et de l'Union européenne. Ces profils comportent systématiquement une vue d'ensemble des pratiques réglementaires, avec les principales réalisations et les améliorations envisageables. Ils présentent la situation du pays au regard des indicateurs composites relatifs à l'association des parties prenantes, à l'analyse d'impact de la réglementation et à l'évaluation ex post*, ainsi que l'évolution des scores par rapport à 2015. Les profils comprennent également un encadré qui détaille le cadre institutionnel du contrôle de la réglementation dans chaque pays.*

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 et évolutions récentes

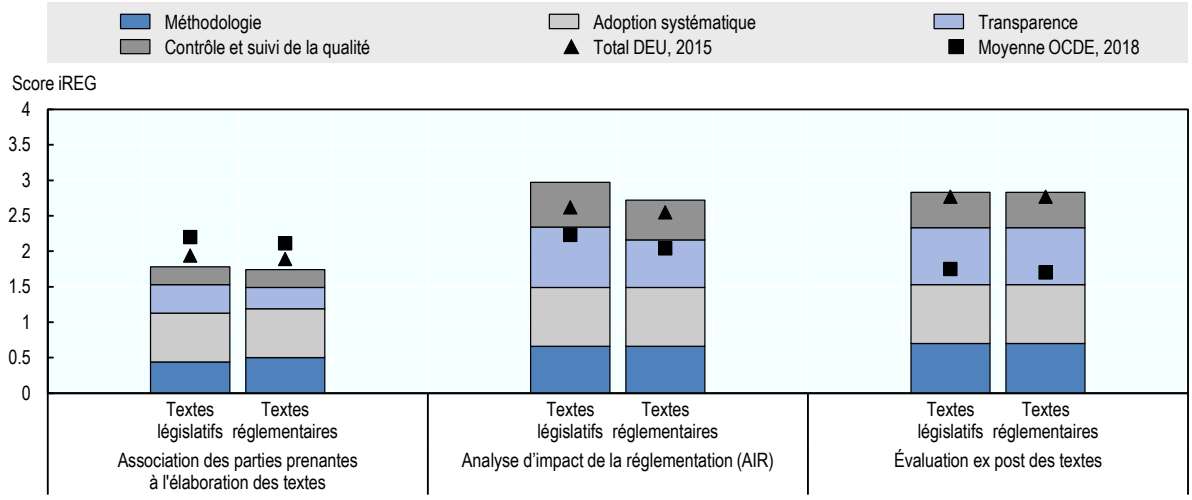
L'Allemagne a amélioré sa politique réglementaire à plusieurs niveaux, et notamment celui des analyses d'impact *ex ante*. Depuis 2000, l'AIR est obligatoire pour tous les textes législatifs et réglementaires. Elle a été élargie en 2016 avec la mise en place de lignes directrices relatives au « test PME » visant à promouvoir l'élaboration de politiques favorables aux petites et moyennes entreprises. L'Allemagne a fortement mis l'accent sur la réduction des coûts liés à la réglementation. En 2015, elle a mis en place une règle imposant que tout ajout de nouveau texte soit compensé par la suppression d'un texte existant et, en 2016, elle a révisé la procédure applicable en matière d'évaluation *ex ante* afin d'éviter les coûts de conformité liés au respect des textes de l'UE. En 2015, l'Allemagne a aussi intégré une équipe spécialisée dans les éclairages comportementaux à l'Unité de planification de l'action publique de la Chancellerie ; cette équipe a pour mission d'assurer une assistance à l'ensemble des ministères fédéraux afin d'éclairer les processus administratifs et d'élaboration de textes.

Depuis 2017, tous les projets de textes sont mis en ligne sur les sites internet des ministères, accompagnés de commentaires des parties prenantes concernées et de documents complémentaires. Le ministère de l'Environnement a lancé un site internet sur la participation publique. En outre, l'Allemagne a récemment eu recours à des livres verts, et invité les parties intéressées à participer à un nouveau réseau de professionnels de l'agriculture. Ces initiatives pourraient constituer un pas vers l'instauration d'une approche plus systématique d'association plus précoce des parties prenantes au processus d'élaboration des textes. Bien que le système de consultation des partenaires sociaux et des experts soit bien établi, l'Allemagne pourrait ouvrir les consultations au grand public de manière plus systématique, diffuser publiquement les analyses d'impact et publier en ligne de manière systématique des réponses aux commentaires formulés lors des consultations.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Conseil national allemand de contrôle des normes** (NKR) est un organe indépendant du gouvernement. Il évalue la qualité de l'ensemble des AIR et fournit des conseils durant toutes les étapes du processus normatif. Il est également responsable de la simplification administrative, de la réduction de la charge administrative et de l'évaluation *ex post*. Dans ses rapports annuels au Chancelier fédéral, le NKR présente les principaux résultats de son activité de contrôle. L'**Unité de l'amélioration de la réglementation** de la Chancellerie fédérale est l'organe central de coordination et de suivi de la mise en œuvre du programme fédéral d'amélioration de la réglementation et de réduction de la bureaucratie. L'administration fédérale rend compte annuellement au Parlement de l'état d'avancement du programme. Le **Bureau fédéral d'audit** et le **Conseil consultatif parlementaire sur le développement durable** sont chargés de l'évaluation de la politique de la réglementation, et recensent les domaines dans lesquels la réglementation pourrait être rendue plus efficace. Des organes du ministère fédéral de l'Intérieur et du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs examinent la qualité juridique et la clarté des projets de texte. Une unité spéciale de linguistes fournit des conseils linguistiques à l'ensemble des ministères.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Allemagne, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (89 % de la législation allemande).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871084

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Allemagne

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●				●	●			
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●				●			●	
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●	●		●	
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●				●				
Vérification de la qualité juridique		●		●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Australie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

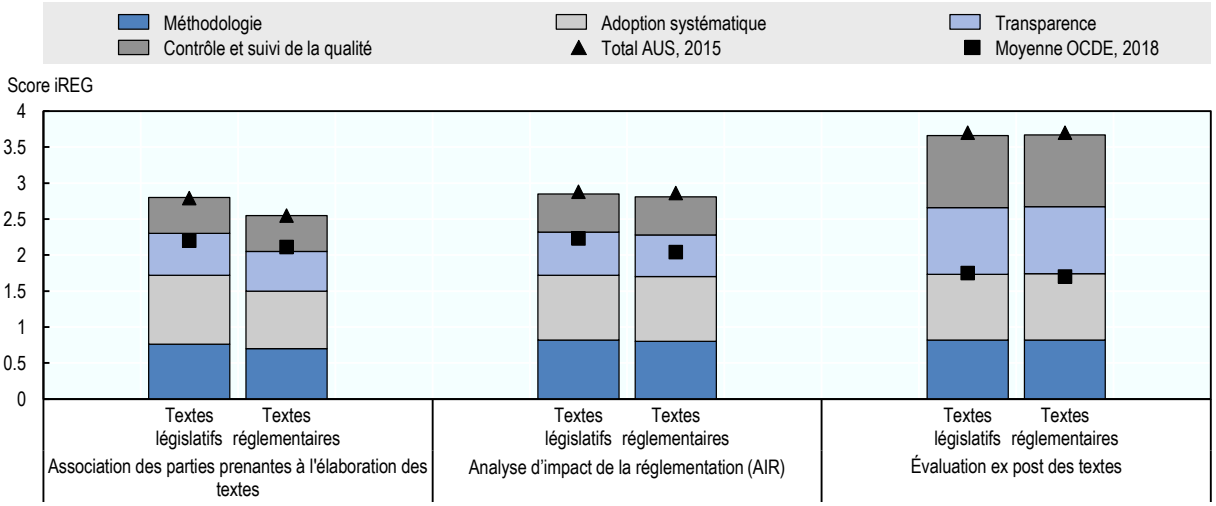
L'Australie a récemment publié un rapport annuel (*Annual Regulatory Reform Report*) sur les réformes réglementaires qu'elle a lancées entre le 1er janvier 2016 et le 30 juin 2017. Ce rapport présente en détail une réduction de 1.1 milliard AUD par an des coûts nets liés au respect des textes, ce qui aboutit à une réduction totale de 5.9 milliards AUD depuis la mise en place, en 2013, du programme de déréglementation (*Deregulation Agenda*). En 2014, l'Australie a également adopté un Cadre de performance des organismes de réglementation (*Regulator Performance Framework*) à l'aide duquel les régulateurs et les ministères fédéraux évaluent leurs résultats par rapport à six indicateurs clés de performance : la réduction de la charge réglementaire ; la communication avec les entités encadrées ; une action des régulateurs proportionnée et fondée sur les risques ; la simplicité des procédures en matière de conformité et de suivi ; la transparence de l'action des régulateurs ; et un effort d'amélioration constante de la part des régulateurs.

L'Australie reste dotée de pratiques robustes en matière de gestion de la réglementation, et elle s'emploie à améliorer des méthodes axées sur l'association des parties prenantes ainsi que sur les évaluations *ex ante* ou *ex post*. Elle a permis aux régulateurs d'être plus flexibles afin de mieux compenser l'augmentation des coûts de conformité que subissent les entreprises du fait des nouveaux textes. Auparavant, il était obligatoire de recenser, pour tout nouveau projet de texte, les économies qui en découleraient au niveau des coûts de conformité. L'Australie gagnerait à mettre davantage l'accent sur l'association des parties prenantes avant l'adoption des décisions en matière de réglementation, et notamment avant l'adoption des textes réglementaires.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

L'**équipe de la Politique de déréglementation à l'échelle de l'ensemble de l'administration** (*Whole of Government Deregulation Policy team*) a été transférée vers le ministère de l'Emploi et des Petites entreprises (*Department of Jobs and Small Business*) à la suite de récents changements administratifs au sein de l'État. Elle est chargée de l'amélioration systématique et de la sensibilisation au sein des administrations publiques en général. L'**Office des bonnes pratiques réglementaires** (*Office of Best Practice Regulation* – OBPR) du Département du Premier ministre et du Cabinet (*Department of the Prime Minister and Cabinet*) examine la qualité de l'ensemble des analyses d'impact de la réglementation (AIR) et fournit des conseils et des orientations pendant leur élaboration. Son évaluation finale des AIR est publiée dans un registre central. L'OBPR peut demander aux ministères de réviser leurs AIR quand il juge insuffisante la qualité de celles-ci. Le **Bureau du conseiller parlementaire** (*Office of the Parliamentary Counsel*) est une entité indépendante chargée de vérifier la qualité juridique des textes. Le **Comité permanent du Sénat pour l'examen des projets de lois** (*Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills*) et le **Comité permanent du Sénat sur les règlements et les ordonnances** (*Senate Standing Committee on Regulations and Ordinances*) assurent également un contrôle juridique pour les textes législatifs et les textes réglementaires, respectivement. La **Commission australienne sur la productivité** (*Australian Productivity Commission*) est un organisme indépendant de recherche et de conseil. Elle a réalisé des évaluations portant sur la politique de la réglementation australienne, et notamment l'AIR, la performance des régulateurs et les évaluations *ex post*. Elle a également entrepris un certain nombre d'examens dans des domaines ou des secteurs spécifiques de l'action publique, comme la protection des consommateurs, le secteur de l'électricité ou le marché du travail.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Australie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (88 % de la législation australienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870913

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Australie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, Ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée						●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●				
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●					●			
Vérification de la qualité juridique					●		●			

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Autriche

Vue d'ensemble et évolutions récentes

En Autriche, depuis 2013, tous les textes législatifs et réglementaires doivent obligatoirement faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Un test de seuil mis en place en 2015 permet de déterminer s'il convient de mener une AIR simplifiée ou une AIR complète pour les projets de textes. Le nouveau test limite désormais les évaluations *ex post* instaurées en 2013 aux textes dépassant le seuil fixé. La méthode normalisée de ces évaluations consiste notamment à vérifier si les objectifs stratégiques sous-jacents sont atteints, à comparer impacts réels et prévus, et à déterminer les coûts, les avantages et les conséquences imprévues des textes.

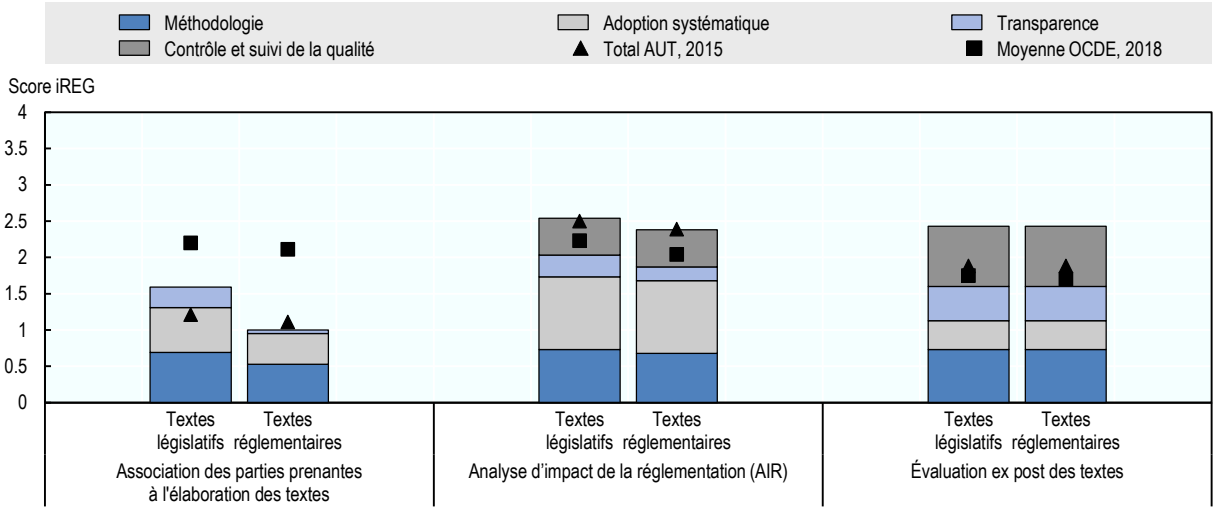
Une résolution du Parlement autrichien a récemment entraîné une extension du champ des consultations publiques sur les projets de textes législatifs. Depuis septembre 2017, tous les projets de loi sont consultables sur le site internet du Parlement, accompagnés d'une brève description rédigée dans un langage accessible, d'une AIR et de documents complémentaires. Le public peut soumettre des observations sur le projet de texte ou appuyer les commentaires laissés en ligne par d'autres personnes. De plus, une plateforme interactive sera lancée en 2018 pour donner au public la possibilité de s'exprimer, en amont de la rédaction de textes importants, sur les réformes prévues. Cette initiative pourrait ouvrir la voie à la mise en place d'une démarche plus systématique d'association des parties prenantes à un stade plus précoce du processus d'élaboration des textes, ce qui permettrait d'éclairer les responsables publics sur les problèmes qui se posent et sur les solutions possibles. L'Autriche aurait intérêt à étendre le champ des consultations publiques aux textes réglementaires, pour lesquels aucune consultation publique systématique n'est réalisée.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Bureau fédéral de gestion de la performance (FPMO)** du ministère fédéral de la Fonction publique et des Sports examine la qualité de l'ensemble des AIR et des évaluations *ex post*, et fournit des conseils lors de leur élaboration. Il rend publics ses avis sur les AIR pour les textes législatifs, et peut demander aux responsables de revoir les AIR quand il juge insuffisante la qualité de celles-ci. De plus, il publie des orientations et propose des formations sur l'AIR et l'évaluation *ex post*, et il coordonne l'utilisation de ces outils dans l'ensemble de l'administration. Ce Bureau rend également compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre du système applicable en matière d'AIR et d'évaluation *ex post*.

Le **ministère des Finances** appuie les travaux du FPMO en passant en revue les évaluations des impacts financiers et des coûts figurant dans les AIR et les évaluations *ex post*. Il participe également à l'élaboration des orientations applicables à ces outils. Le **Service constitutionnel du ministère fédéral des Affaires constitutionnelles, des Réformes, de la Déréglementation et de la Justice** vérifie la qualité juridique des textes en cours de rédaction et émet des avis formels sur cette qualité juridique, qui sont publiés sur le site internet du parlement.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Autriche, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (78 % de la législation autrichienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870932

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Autriche

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, Ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●	●							
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*	●	●							
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●							
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●	●							
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●	●							
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Belgique

Vue d'ensemble et évolutions récentes

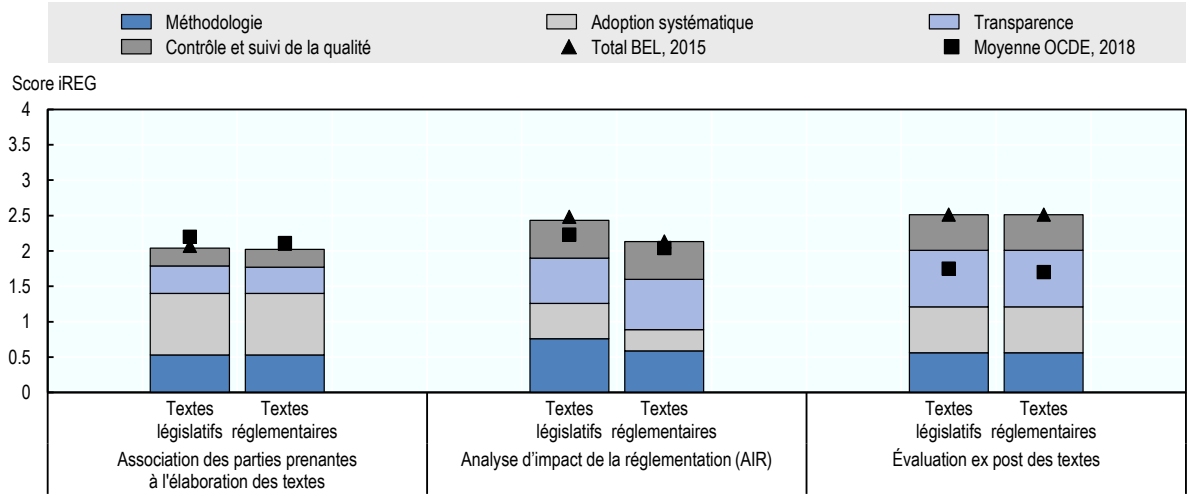
Par rapport à l'édition 2015 de cette publication, le cadre stratégique et institutionnel relatif à la qualité de la réglementation à l'échelon fédéral est resté relativement stable. L'AIR, qui est obligatoire pour les textes législatifs et réglementaires soumis au Conseil des ministres à l'échelon fédéral, est généralement communiquée aux partenaires sociaux pour servir de base à une consultation. L'examen périodique *ex post* des textes est obligatoire pour certains textes, et des clauses de caducité sont parfois utilisées. Au sein du pouvoir exécutif, l'Agence pour la simplification administrative (ASA) de la Chancellerie du Premier ministre, déjà chargée d'évaluer les charges administratives, est depuis 2013 également responsable de la politique générale d'amélioration de la réglementation. L'ASA est épaulée par un Comité d'analyse d'impact qui prodigue des conseils en matière d'AIR.

La consultation et l'association des parties prenantes pourraient être encore améliorées. En effet, la consultation du grand public n'est pas systématique, et il n'existe à ce jour aucun site internet officiel unique répertoriant l'ensemble des consultations en cours. Certes, l'AIR peut être communiquée aux partenaires sociaux pendant la consultation, mais elle n'est pas diffusée auprès du grand public pour consultation. En outre, à l'heure actuelle, le Comité d'analyse d'impact n'examine une AIR qu'à la demande du ministère qui porte le projet de texte ; pour améliorer encore le contrôle de la qualité, le Comité d'analyse d'impact pourrait être associé plus tôt et de manière plus systématique à l'examen des AIR. On pourrait, par exemple, établir un calendrier répertoriant les textes dont l'élaboration est prévue au cours des mois suivants, et précisant quels projets seront examinés par le Comité. On pourrait ainsi soumettre au Comité, au minimum, les projets dotés d'un fort impact.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

L'**Agence pour la simplification administrative (ASA)** de la Chancellerie du Premier ministre coordonne les AIR et pilote la mise en œuvre de l'amélioration de la réglementation dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle est épaulée par un **Comité d'analyse d'impact (CAI)** qui donne son avis sur les AIR à la demande des ministères concernés, et qui publie un rapport annuel sur la qualité de l'ensemble des AIR et sur le fonctionnement du processus d'AIR. Les membres du CAI sont désignés par leurs administrations respectives, et la composition de son organe directeur peut être modifiée sans procédure formelle. Le **Conseil d'État** vérifie également la qualité juridique des projets de texte.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Belgique, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'analyse d'impact de la réglementation et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (79 % de la législation belge).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870951

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Belgique

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, Ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●					●			
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●								
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique										●

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Canada

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Au Canada, les processus d'élaboration des textes législatifs (ou « lois ») et des textes réglementaires diffèrent sensiblement. Le plus souvent, les règlements précisent les principes généraux définis dans les lois et énoncent dans le détail les exigences que doivent respecter les entités encadrées.

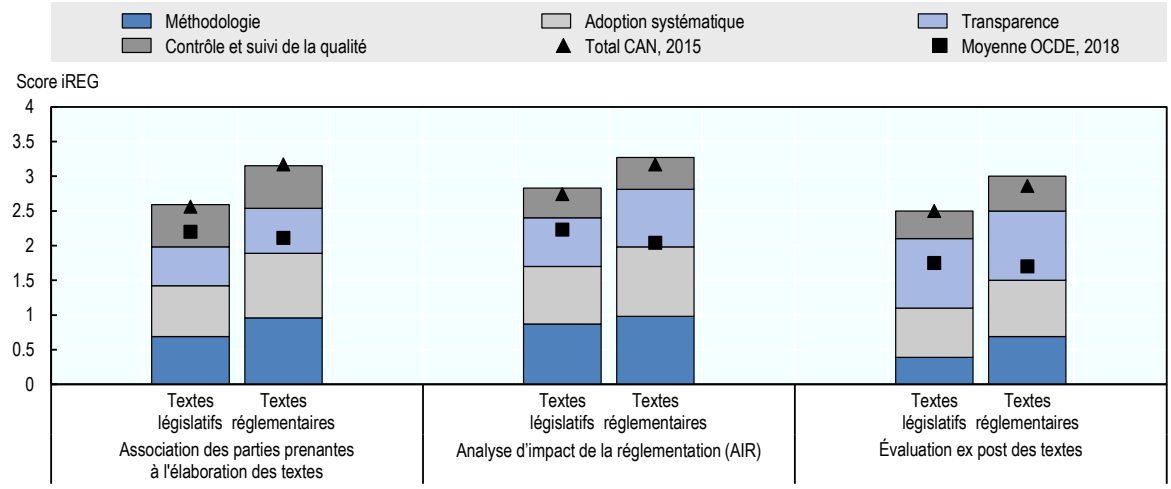
La *Directive du Cabinet sur l'activité législative* énonce les exigences applicables à l'élaboration des lois. Les propositions législatives préparées par l'exécutif sont transmises au Cabinet pour examen et ratification, avant leur mise en forme et leur présentation au Parlement. Elles sont accompagnées de documents concernant les effets potentiels de la proposition. Les délibérations du Cabinet et les documents accompagnant les propositions sont confidentiels, mais une proposition législative est souvent l'aboutissement de vastes consultations préalables avec les parties prenantes concernées.

La *Directive du Cabinet sur la réglementation* (DCR) définit les conditions requises pour l'élaboration des règlements. Une AIR doit obligatoirement être conduite et publiée dans un registre central, avec le projet de texte. Une consultation ouverte est organisée sur tous les projets de texte réglementaire, et les autorités chargées de la réglementation doivent indiquer comment les commentaires du public ont été pris en compte, à moins que la proposition ne soit exemptée du processus habituel. La DCR a été adoptée en 2018, en remplacement de la *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation*. La DCR renforce les obligations des ministères et des organismes s'agissant de passer périodiquement en revue leurs textes existants afin de vérifier qu'ils répondent aux objectifs fixés. Elle consacre également les principes de la coopération réglementaire et de la consultation tout au long du cycle réglementaire – et notamment l'association des peuples autochtones – et étend les obligations en matière d'analyse des impacts environnementaux et des effets sur l'égalité entre hommes et femmes. Le Canada pourrait favoriser la mise en œuvre de la DCR et renforcer le niveau de contrôle en évaluant régulièrement la qualité des pratiques d'évaluation et de consultation.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT)** supervise les textes réglementaires et assure leur passage en revue et, le cas échéant, leur remise en cause afin d'assurer la qualité de l'AIR, de la consultation et de la coopération réglementaire. Il appuie les activités du **Conseil du Trésor**, comité du Cabinet qui examine et approuve les textes. La **Communauté des régulateurs fédéraux** contribue à l'évolution de la réglementation en mutualisant les bonnes pratiques. Le **ministère de la Justice** a obligation d'examiner l'ensemble des propositions de texte pour vérifier leur légalité et leur conformité aux normes de rédaction juridique. Le **Comité mixte permanent d'examen de la réglementation** examine les textes réglementaires, et se penche notamment sur leur rédaction et leur légalité. S'agissant des textes législatifs, le **Bureau du Conseil privé** apporte son concours à l'évaluation et à l'approbation par le Cabinet des propositions législatives destinées à être soumises au parlement.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Canada, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (87 % de la législation canadienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870970

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Canada

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organe non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●			●		●			
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●			●					
Coordination de la politique de la réglementation		●			●					
Orientations, conseils et soutien		●			●					
Vérification de la qualité juridique				●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Chili

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Le Chili a récemment mis en place le Programme national de productivité, d'innovation et de croissance 2014-18, qui englobe des mesures visant à améliorer la gouvernance réglementaire et à accroître la qualité des textes. Il a également entrepris d'intégrer l'association des parties prenantes et l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) au processus normatif.

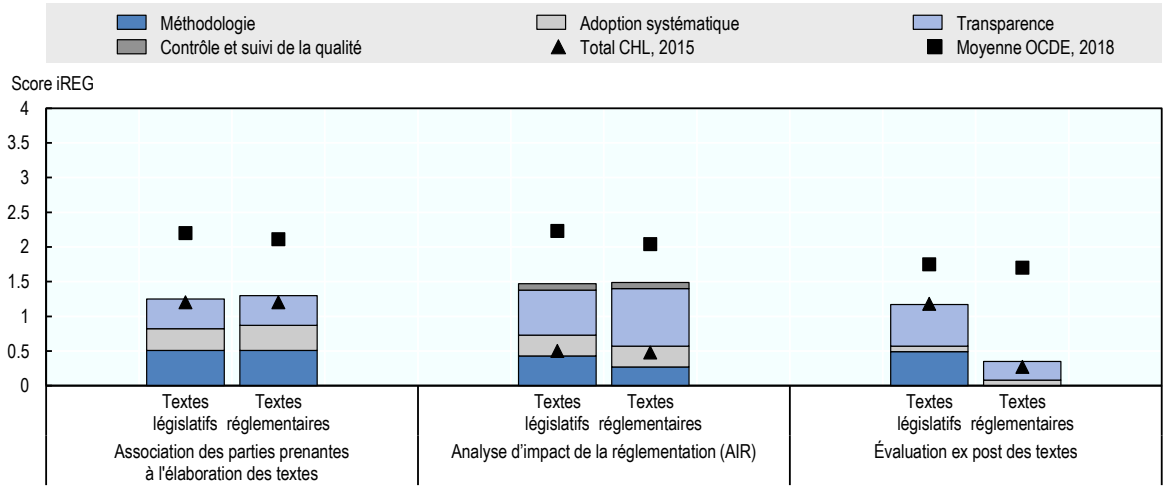
L'instruction présidentielle n° 2/2016 a instauré l'obligation, pour les ministères dont le portefeuille a des répercussions sur les questions économiques, de réaliser des AIR centrées sur la productivité. Les ministères doivent présenter une évaluation de l'impact sur la productivité au ministère de la Présidence (SEGPRES), conjointement à tout projet de loi, avant de soumettre ce projet au Congrès. En janvier 2018, le gouvernement a soumis au Congrès un projet de loi visant à exiger une AIR pour les principaux projets de loi. Ce projet de loi est actuellement en cours d'approbation. L'instruction présidentielle n° 7/2014 a fourni des lignes directrices incitatives sur les mécanismes de consultation, couplées à un site internet (*gobierno abierto*) dont le rôle est de centraliser les consultations publiques. L'association des parties prenantes n'est formellement exigée que pour l'élaboration de certains textes, par exemple les textes législatifs concernant les droits des peuples autochtones et certaines questions environnementales ainsi que les textes réglementaires concernant les valeurs mobilières et les assurances. Le Chili pourrait améliorer la qualité de sa réglementation en fixant des critères en vue de la mise en œuvre systématique de pratiques de consultation au cours du processus normatif dans son ensemble.

Les textes ne sont pas systématiquement passés en revue *ex post*, mais des initiatives encourageantes ont été mises en place. Le service d'évaluation des lois de la Chambre des députés réalise des évaluations *ex post* de certaines lois, et la Commission nationale de la productivité, lorsqu'elle est saisie, peut conseiller l'exécutif sur les améliorations à apporter au cadre réglementaire afin de stimuler la productivité. Le Chili pourrait avoir intérêt à consolider son approche actuelle en mettant en place un organe de contrôle plus fort chargé des bonnes pratiques réglementaires. Ces efforts pourraient englober le renforcement du contrôle naissant de l'AIR et de l'association des parties prenantes, la promotion de leur adoption dans l'ensemble de l'administration et une base juridique plus solide afin de garantir la stabilité.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Plusieurs institutions se partagent la responsabilité de la politique de la réglementation, à différents stades du processus réglementaire. Le **ministère de la Présidence** (SEGPRES) est chargé de la qualité juridique et des procédures. Le **Contrôleur général** et la **Cour constitutionnelle du Chili** sont tous deux responsables du contrôle juridique des textes. Le **Département d'évaluation des lois de la Chambre des députés** fournit des évaluations *ex post* des textes. Dans le cadre de cette mission, il est également chargé de recommander des modifications au cadre de la politique réglementaire.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Chili, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (85 % de la législation chilienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871008

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Chili

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR									
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée							●			
Amélioration systématique de la politique de la réglementation							●			
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien										
Vérification de la qualité juridique									●	●

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Colombie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Colombie a progressivement mis en place les pratiques réglementaires énoncées dans son document d'orientation CONPES 3816/2014 et dans son Plan national de développement (PND), qui définissent ses objectifs en matière de réforme de la réglementation. La stratégie vise à établir un mécanisme institutionnel pour améliorer la qualité de la réglementation, à renforcer les capacités en matière d'AIR, à réaliser des AIR pour les textes réglementaires, à demander aux régulateurs de consulter les parties prenantes avant de produire des textes et à réduire la charge administrative.

Actuellement, chaque ministère recueille les commentaires de la population sur son propre site internet. Les mécanismes de consultation englobent la consultation des groupes d'intérêts grâce à l'organisation de consultations et de tables rondes sectorielles informelles à différentes étapes du processus réglementaire. La Colombie pourrait avoir intérêt à concrétiser son projet de création d'un système centralisé de consultations publiques (SUCOP) qui contribuerait à systématiser l'obligation de consulter les parties prenantes.

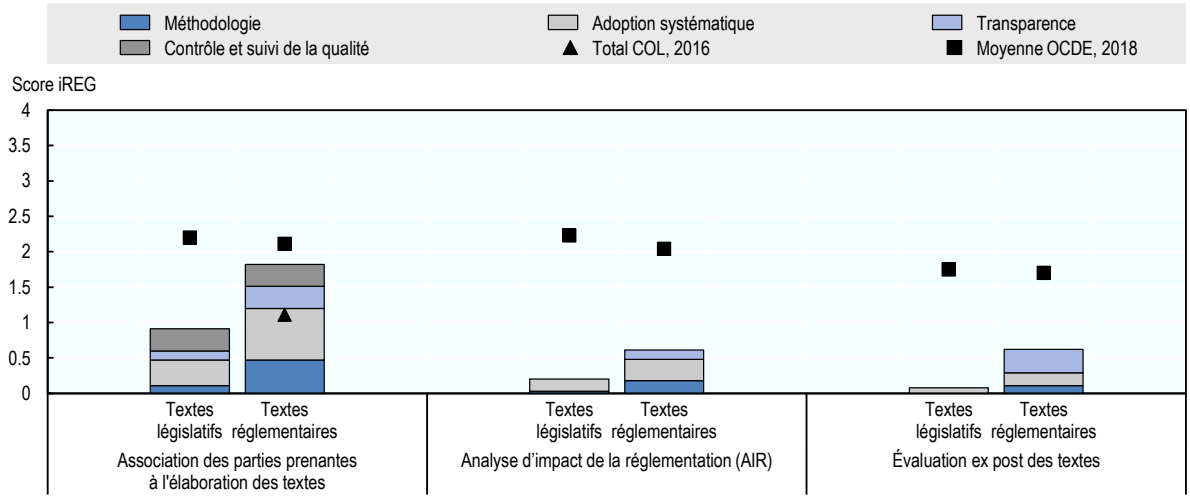
S'agissant de l'analyse d'impact de la réglementation, les pouvoirs publics colombiens ont commencé à la mettre en œuvre pour la réglementation technique, tout en prévoyant de l'étendre et de la rendre obligatoire pour les textes réglementaires courant 2018. L'évaluation *ex post* a été progressivement mise en œuvre par les régulateurs des domaines des télécommunications, de l'énergie et de l'eau.

Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (soit environ 13 % de la législation colombienne). La Colombie n'a instauré aucune obligation de procéder à une AIR ou à une consultation pour éclairer l'élaboration des textes législatifs d'initiative parlementaire.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

En Colombie, le cadre institutionnel de la politique réglementaire est formé de trois institutions de contrôle. Le **Département national de la planification (DNP)** est chargé de l'amélioration systématique et de la sensibilisation dans l'ensemble de l'administration, de la publication d'orientations sur les outils de gestion de la réglementation et de la coordination entre les entités. Le mandat du **Département administratif de la fonction publique (DAFP)** englobe la détermination des domaines d'action dans lesquels les formalités administratives pourraient être réduites. Le **ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme** est responsable du sous-système national de la qualité applicable à l'élaboration de la réglementation technique. Il supervise les consultations publiques sur la réglementation technique et, à partir de 2018, les évaluations *ex ante*, dans le respect des orientations fixées par le DNP.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Colombie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (13 % de la législation colombienne). Pour 2016, on ne dispose de données que pour l'indicateur relatif à l'association des parties prenantes à l'élaboration des textes réglementaires.
Source : enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, indicateurs 2016 relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires pour l'Amérique latine, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871027

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Colombie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR									
	Association des parties prenantes				●					
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●					
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●			●					
Coordination de la politique de la réglementation		●			●					
Orientations, conseils et soutien		●			●					
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Corée

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Ces dernières années, la Corée a nettement amélioré son système de politique réglementaire. L'évaluation *ex post* est obligatoire pour l'ensemble des textes émanant du pouvoir exécutif, et les ministères centraux doivent présenter le plan d'évaluation prévu dans le cadre de chaque AIR. La Corée s'est employée à mettre en œuvre systématiquement cette approche en pratique. Des AIR sont réalisées pour tous les textes réglementaires ainsi que pour les textes législatifs émanant du pouvoir exécutif. Une plateforme électronique d'AIR a été lancée en mai 2015 afin d'améliorer la qualité des AIR et d'alléger la charge que représentait la préparation des rapports d'AIR ; elle met à la disposition des agents publics les données nécessaires aux analyses coûts-avantages.

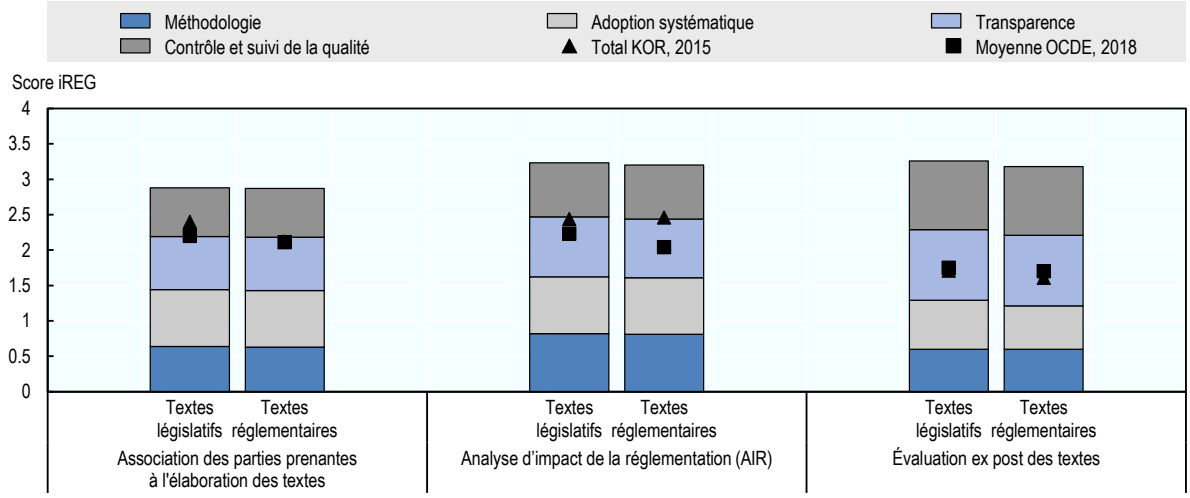
Des consultations sont organisées pour tous les textes émanant du pouvoir exécutif et, récemment, des efforts ont été faits en vue d'accroître la transparence des processus de consultation. Un centre en ligne d'information sur la législation lancé en 2016 et un portail d'information sur la réglementation informent le public à l'avance sur les consultations à venir, et les autorités sont tenues de réagir aux commentaires soumis sur ces portails. La Corée a également mis en place le portail internet « Sinmungo », qui permet à la population d'alerter les pouvoirs publics sur les charges inutiles pesant sur les entreprises et les citoyens et de formuler des requêtes en vue de réformes de la réglementation. Elle a aussi, en 2016, instauré la règle du « *cost-in, cost-out* » à l'issue d'une phase pilote.

Les indicateurs relatifs aux AIR et à l'association des parties prenantes concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement les projets de loi émanant du pouvoir exécutif, soit environ 13 % de la législation coréenne. Les projets de loi émanant du parlement ne font pas l'objet d'une AIR, et les parties prenantes n'y sont pas toujours associées. Pour améliorer encore la qualité de la réglementation en Corée, des mécanismes de contrôle de la qualité devraient être mis en place pour les projets de loi émanant de l'Assemblée nationale.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Comité de la réforme réglementaire**, qui est co-présidé par le Premier ministre et par un représentant du secteur non gouvernemental, examine l'intégralité des projets de texte émanant des entités de l'administration centrale tout au long du cycle réglementaire. Dans ce cadre, il contrôle les processus d'évaluation et d'association des parties prenantes. Le Cabinet du Premier ministre, par l'intermédiaire de son Bureau de la réforme réglementaire, assure le secrétariat du Comité de la réforme réglementaire, et assure un rôle de contrôle et de pilotage pour l'ensemble des entités de l'administration centrale. Dans le cadre de l'Initiative conjointe public-privé de modernisation de la réglementation, qui est pilotée par le Bureau de la réforme réglementaire et des organisations non gouvernementales, les parties prenantes du secteur public sont régulièrement consultées. Deux centres de recherche sur la réglementation, l'**Institut coréen de développement (KDI)** et l'**Institut coréen d'administration publique (KIPA)**, contribuent à l'analyse coûts-avantages, fournissent des orientations et des formations et réalisent des évaluations du cadre de politique réglementaire.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Corée, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (11 % de la législation coréenne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871369

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Corée

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●				●				
	Association des parties prenantes	●				●				
	Évaluation *ex post*	●				●				
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●				●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●				
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●				●				
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Costa Rica

Vue d'ensemble et évolutions récentes

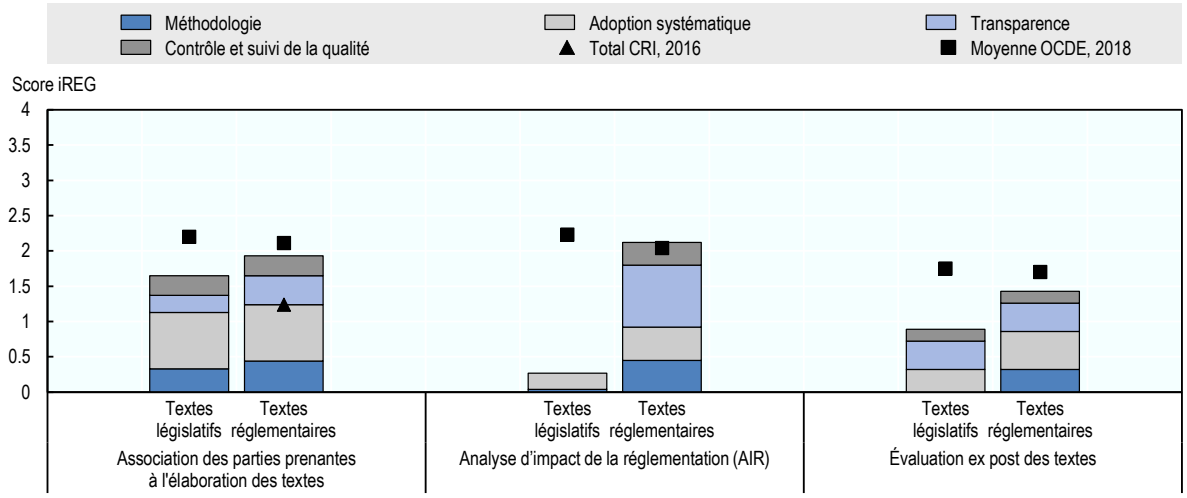
Le programme de réforme de la politique de la réglementation est étroitement lié à la Stratégie nationale de simplification des formalités et d'amélioration de la réglementation 2014-18 (*Estrategia nacional de simplificación de trámites y mejora regulatoria*), qui met principalement l'accent sur les mécanismes de réduction des formalités administratives. En ce sens, les outils de gestion de la réglementation comme l'association des parties prenantes, l'AIR et l'évaluation *ex post* ont été mis en place pour améliorer la qualité des procédures administratives et réduire les formalités administratives. La stratégie est liée aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour renforcer la compétitivité et stimuler le fonctionnement des marchés et l'accès à ceux-ci. En 2016, à l'issue d'une réforme de la loi 8220 sur la protection contre l'excès d'exigences et de procédures administratives, le Système de contrôle préalable (SICOPRE) a été mis en œuvre. Il s'agit d'un site internet centralisé (controlprevio.meic.go.cr) qui accroît la transparence des AIR et des consultations publiques en les mettant à la disposition du public et en permettant la formulation de commentaires auxquels les autorités répondent. Maintenant qu'il a posé les bases requises, le Costa Rica aurait intérêt à élargir le champ d'application de son programme de politique réglementaire pour aller au-delà des procédures administratives, et à évoquer auprès des parties prenantes les progrès accomplis jusqu'ici. À titre d'exemple, le SICOPRE représente un grand progrès, mais il serait possible de le rendre plus convivial, afin de permettre le dialogue avec un plus large éventail de parties prenantes.

Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (soit environ 37 % de la législation costaricienne). L'Assemblée législative a mis en place des procédures différant de celles utilisées par le pouvoir exécutif, et prévoyant la réalisation de consultations publiques ; par ailleurs, pour certains textes ou sur demande explicite d'un député, elle réalise des analyses de l'impact économique et juridique des projets de loi. Le Costa Rica n'a instauré aucune obligation de procéder à une AIR pour éclairer l'élaboration des textes législatifs d'initiative parlementaire.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Au Costa Rica, trois grandes unités se partagent la responsabilité institutionnelle de la politique de la réglementation. L'organe central chargé de promouvoir le programme en matière de réglementation est l'**Unité d'amélioration de la réglementation**, qui chapeaute les évaluations *ex ante* et *ex post* des textes réglementaires. L'**Unité de la qualité** supervise le processus d'élaboration de la réglementation technique. Ces deux unités se trouvent au sein du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce (MEIC). La dernière unité chargée de superviser la gestion de la réglementation est l'**Unité des lois et décrets** de l'Assemblée législative, qui examine la qualité juridique des lois et veille à la tenue d'audiences publiques pour tous les textes législatifs et à la réalisation d'analyses de l'impact économique de certains textes législatifs.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Costa Rica, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (37 % de la législation costaricienne). Pour 2016, on ne dispose de données que pour l'indicateur relatif à l'association des parties prenantes à l'élaboration des textes réglementaires.
Source : enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, indicateurs 2016 relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires pour l'Amérique latine, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871046

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Costa Rica

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●							
	Association des parties prenantes		●							
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●							
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●							
Coordination de la politique de la réglementation			●							
Orientations, conseils et soutien			●							
Vérification de la qualité juridique		●	●							

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Danemark

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Depuis les années 80, la réforme de la réglementation occupe une place importante dans l'action des pouvoirs publics danois. Initialement axée sur la compétitivité, elle a été étendue à la réduction de la charge administrative et, plus récemment, à la promotion d'une réglementation de l'activité des entreprises favorable à l'innovation. Créé en 2012 au sein de l'Autorité danoise des entreprises (TER), le Forum pour une meilleure réglementation assure le suivi de la mise en œuvre de la réglementation nationale ; créés en 2015, le Comité et le Conseil de mise en œuvre de la réglementation européenne suivent la mise en œuvre de la réglementation de l'UE applicable aux entreprises. À compter de juillet 2018, toute la réglementation doit être conforme à de nouveaux principes sur une législation souple et adaptée au numérique.

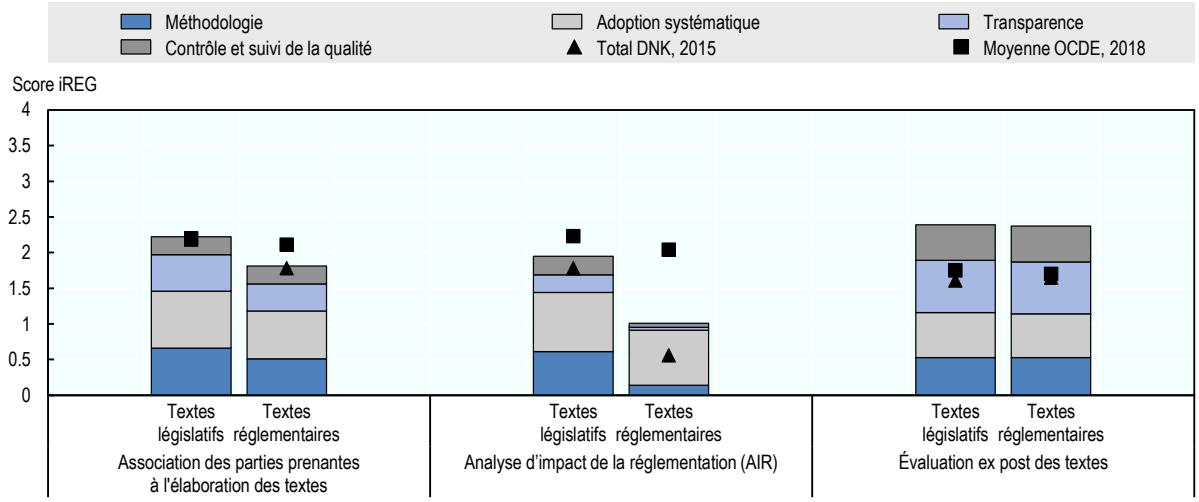
Les pouvoirs publics examinent périodiquement les textes existants dotés d'effets significatifs, et le Forum danois des entreprises réalise des analyses approfondies des textes en vigueur dans différents domaines d'action. En 2015, la méthodologie d'AIR concernant la réglementation applicable aux entreprises et l'objectif de réduction nette a été modifiée : un plus large éventail de coûts est désormais pris en compte, et la réalisation d'une AIR est désormais obligatoire tant pour les textes législatifs que réglementaires au-delà de certains seuils. Il serait possible de renforcer encore l'utilisation des AIR en instituant une fonction de contrôle qui permettrait le rejet des projets de texte pour lesquels les évaluations d'impact sont jugées insuffisantes, sans se limiter aux textes applicables aux entreprises.

Le Danemark associe systématiquement les parties prenantes, et il a recours à des sites internet interactifs de consultation en fin de processus réglementaire. Il pourrait encore améliorer la transparence en informant le public à l'avance qu'une consultation publique ou une AIR sont prévues.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

L'**Équipe de la réglementation efficace** de l'Autorité danoise des entreprises (TER) est chargée du contrôle de la qualité des AIR pour les textes faisant peser une lourde charge sur les entreprises. De plus, elle fournit des orientations et assure des formations sur l'utilisation des outils de gestion de la réglementation tels que les AIR. En complément, le **Comité de mise en œuvre de la réglementation européenne,** qui œuvre au sein du ministère de l'Emploi, vérifie la qualité de la mise en œuvre des textes européens axés sur les entreprises. Ces deux organes appuient une démarche d'amélioration systématique dans l'ensemble de l'administration et recensent les domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace. Le Comité œuvre en accord avec les cinq principes d'une réglementation applicable aux entreprises influencée par l'UE. Le **ministère des Finances** est chargé du contrôle de la qualité s'agissant du respect des principes d'adaptation des textes au numérique, et il évalue les effets de la réglementation sur le PIB. Le **ministère de la Justice** supervise et fait appliquer le contrôle général de la qualité juridique de la réglementation.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Danemark, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (99 % de la législation danoise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871103

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Danemark

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●		●					
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*				●					
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●		●	●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●	●	●					
Coordination de la politique de la réglementation					●					
Orientations, conseils et soutien			●	●						
Vérification de la qualité juridique				●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Espagne

Vue d'ensemble et évolutions récentes

L'Espagne élargit progressivement son programme d'amélioration de la réglementation, lequel, initialement centré sur la simplification administrative, englobe désormais l'association des parties prenantes et l'évaluation. L'administration espagnole a récemment mis en place un nouveau site internet convivial (http://transparencia.gob.es) sur lequel est publié le calendrier prévisionnel annuel relatif aux textes législatifs et réglementaires, et qui intègre une plateforme centralisée donnant accès aux consultations publiques. Toutefois, l'association des parties prenantes n'est pas encore systématique dans le pays.

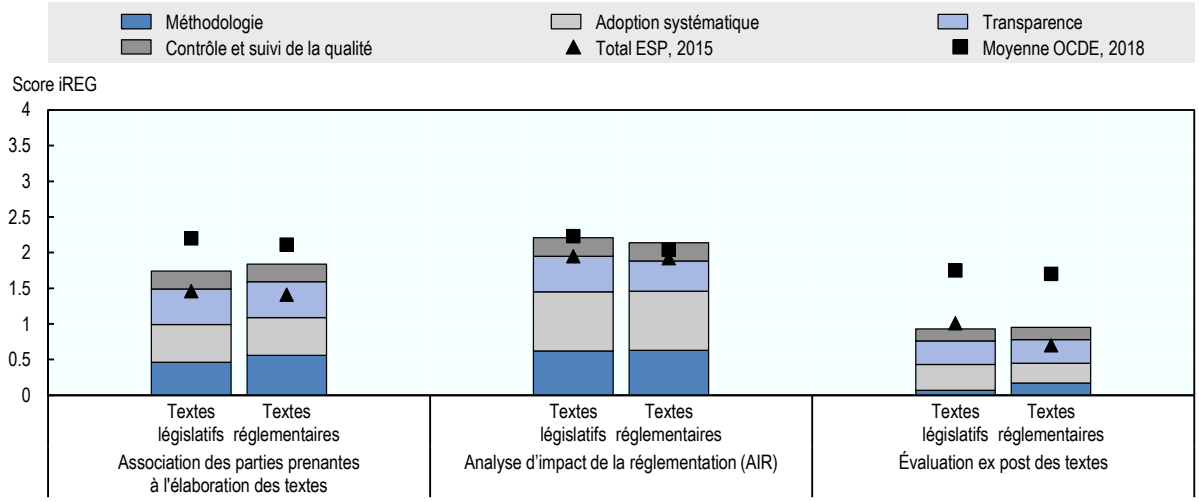
En Espagne, tous les textes réglementaires doivent faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). De nouvelles procédures d'évaluation ont été établies en octobre 2017, créant des obligations supplémentaires de prise en compte systématique des effets des projets de réglementation sur la concurrence et sur les petites et moyennes entreprises, ainsi que de nouveaux seuils pour la réalisation d'évaluations *ex post*. Un nouvel organe de contrôle, le Bureau pour la coordination et la qualité de la réglementation, a été mis en place en 2017 et a commencé ses activités en 2018.

Une mise à jour des lignes directrices de 2009 relatives à l'AIR serait d'une grande utilité pour les régulateurs, *a fortiori* dans l'application des nouvelles procédures d'AIR. Le cadre qu'elles constituent pourrait encore être amélioré si des conseils sur les méthodes de collecte de données étaient fournis, ainsi que des méthodes d'évaluation claires. À cet égard, l'Espagne gagnerait également à mettre au point des techniques normalisées pour les évaluations *ex post*, dont le système en est toujours à ses débuts et n'est pas encore systématiquement mis en œuvre.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Bureau pour la coordination et la qualité de la réglementation**, situé au sein du ministère de la Présidence, des Relations avec le Parlement et de l'Égalité, a pour mission expresse de contrôler la mise en œuvre des dispositions du programme d'amélioration de la réglementation, plus précisément en examinant le contenu des AIR et des évaluations *ex post*. Le **ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique** est chargé de la promotion et du suivi de l'allègement de la charge administrative, ainsi que de la consultation et de la participation des citoyens. En association avec le **ministère de l'Économie et des Entreprises**, il vérifie de près la qualité des différents aspects des AIR. Ces fonctions de contrôle étaient auparavant assurées par le ministère des Finances et de la Fonction publique, mais ont été transférées lors du récent changement de gouvernement, en 2018. Le **Conseil d'État** évalue la légalité des textes et leur processus d'élaboration, ainsi que l'efficience de l'administration dans la réalisation de ses objectifs, et il vérifie la qualité juridique des textes réglementaires ou législatifs émanant du pouvoir exécutif.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Espagne, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (93 % de la législation espagnole).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871122

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Espagne

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●	●			●				
	Association des parties prenantes	●				●				
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●					
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●			●				
Coordination de la politique de la réglementation			●							
Orientations, conseils et soutien			●							
Vérification de la qualité juridique		●				●				

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Estonie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Ces trois dernières années, l'Estonie n'a apporté aucun changement majeur à son cadre réglementaire. Conformément aux lignes directrices adoptées en 2012 pour l'élaboration de la politique de la réglementation jusqu'en 2018, des AIR préliminaires sont réalisées pour tous les textes législatifs et pour certains textes réglementaires. Pour les textes dotés d'impacts significatifs, des AIR approfondies sont réalisées.

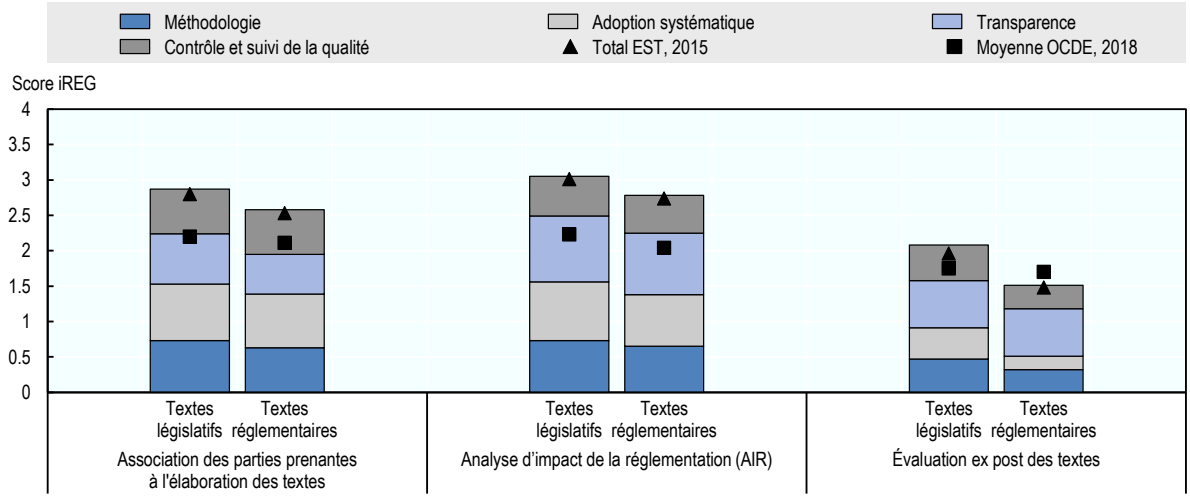
L'Estonie accorde beaucoup d'importance à l'accessibilité et à la transparence de la politique de la réglementation, et elle recourt à cette fin à des outils en ligne. Le système d'information en ligne EIS permet de suivre toutes les réformes législatives, et donne accès aux AIR. L'Estonie travaille actuellement sur une nouvelle version de l'EIS. Le site internet interactif central *osale.ee* permet d'accéder à l'ensemble des consultations publiques en cours, mais il n'est pas beaucoup consulté, et son articulation avec l'EIS pourrait être renforcée. Une consultation à un stade tardif est réalisée pour tous les textes. Dans certains cas, des consultations publiques en ligne sont menées pour informer les responsables publics de la nature des problèmes rencontrés et pour trouver des solutions.

Depuis 2012, l'évaluation *ex post* est obligatoire pour certains textes. La réalisation de premières évaluations est prévue pour 2018. L'Estonie pourrait favoriser la mise en œuvre de ses exigences en matière d'évaluations *ex post* en intégrant dans le cadre existant de plus grandes capacités de vérification de la qualité des évaluations *ex post*.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

En Estonie, la **Division de la qualité des textes** du ministère de la Justice joue un rôle de premier plan dans le contrôle de la réglementation. Elle examine la qualité des AIR et peut demander qu'elles soient revues, si elle juge cette qualité insuffisante. La Division est également chargée de l'amélioration et de l'évaluation systématiques de la politique de la réglementation. Tous les ans, le ministre de la Justice rend compte au Parlement de l'application des principes en faveur d'une meilleure réglementation, et indique dans quelle mesure les AIR et les pratiques d'association des parties prenantes respectent les exigences formelles. Cet organe formule également des lignes directrices pour l'AIR et examine la qualité juridique des projets de texte. L'**Unité stratégique** du Bureau du gouvernement complète ces travaux en coordonnant l'association des parties prenantes à l'action publique dans l'ensemble de l'administration. Le Département des affaires juridiques et de la recherche du Parlement estonien donne son avis ainsi que des conseils sur la qualité juridique des projets de loi, à la demande des commissions parlementaires.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Estonie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (86 % de la législation estonienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871141

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Estonie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR			●						
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*			●						
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation				●						
Coordination de la politique de la réglementation		●		●						
Orientations, conseils et soutien				●						
Vérification de la qualité juridique				●			●			

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

États-Unis

Vue d'ensemble et évolutions récentes

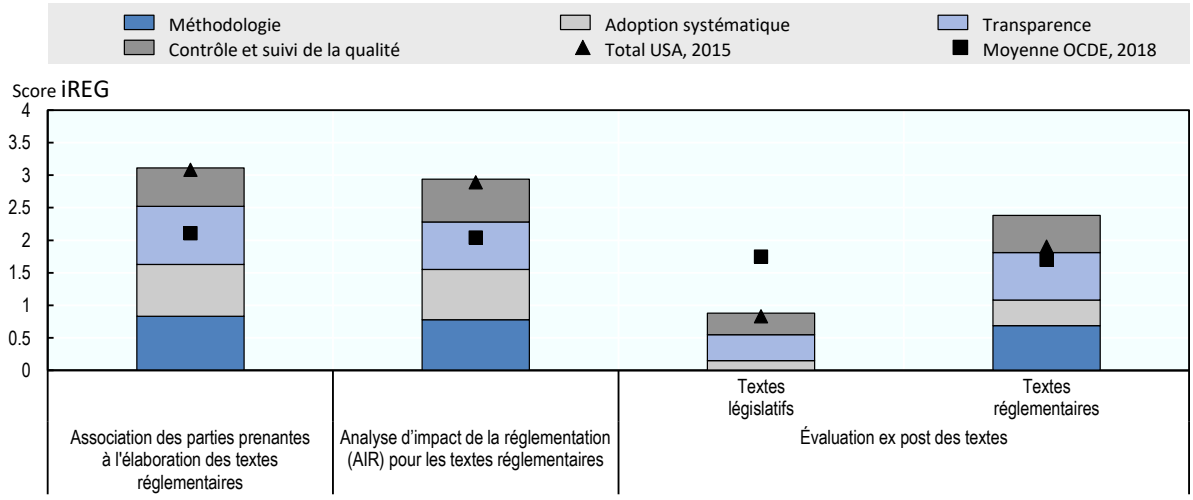
La loi sur les procédures administratives (*Administrative Procedure Act*), qui régit le processus normatif aux États-Unis, impose aux organismes d'émettre un avis public et de solliciter des commentaires lorsqu'ils proposent de nouveaux textes réglementaires, et révisent ou abrogent les textes existants. Ces organismes doivent tenir compte des commentaires et expliquer dans le règlement définitif comment ils ont traité les questions importantes soulevées par les auteurs des commentaires. Le règlement définitif est soumis à un contrôle juridictionnel destiné à garantir sa conformité avec les dispositions du droit, notamment celles concernant les avis et les commentaires. L'évaluation des coûts et des avantages de la réglementation est bien développée aux États-Unis. Une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est exigée pour tous les projets de réglementation importants et une AIR complète est demandée pour les projets dont les incidences financières annuelles sont supérieures à 100 millions USD. Depuis 2011, tous les textes réglementaires doivent faire l'objet d'une évaluation *ex post*. Une règle d'articulation stock-flux établie en 2017 exige que deux textes réglementaires soient supprimés pour tout nouveau texte élaboré, de façon que le coût total des réglementations ne dépasse pas le coût inscrit pour l'exercice au budget de l'organisme concerné, tel qu'il a été approuvé par le Bureau de la gestion publique et du budget (*Office of Management and Budget*). Le Bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs* – OIRA) situé au sein du Bureau exécutif du Président contrôle la réalisation des évaluations *ex post* ainsi que l'application de la règle d'articulation entre le stock et le flux, et fournit des orientations en la matière. Les États-Unis gagneraient à renforcer le lien entre évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*, par exemple en imposant aux régulateurs de définir un mécanisme qui permette d'évaluer, dans le cadre de l'AIR, les progrès accomplis en termes de réalisation des objectifs d'un texte réglementaire, ou en commandant une évaluation postérieure à la mise en œuvre pour les textes réglementaires non soumis à une AIR.

Aux États-Unis, le pouvoir exécutif n'étant pas à l'origine des textes législatifs, seuls les scores des textes réglementaires sont présentés pour les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR. S'agissant des textes législatifs à l'initiative du Congrès, il n'existe aucune obligation en matière de consultation du grand public, d'AIR ou d'évaluation *ex post*.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

L'**OIRA** est l'organe central de contrôle réglementaire des États-Unis. Il vérifie minutieusement la qualité des textes réglementaires importants, des AIR et des évaluations *ex post*, et peut demander aux organismes concernés de revoir les projets de texte réglementaire dont la qualité n'est pas jugée suffisante. Il n'examine pas à l'heure actuelle les règles émanant d'organismes indépendants. L'OIRA coordonne également l'application des outils de gestion réglementaire à l'échelle de l'administration publique, rend compte au Congrès de leurs effets, fournit des orientations et dispense des formations sur leur utilisation, et recense les domaines dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être renforcée. La **Cour des comptes fédérale des États-Unis (*US Government Accountability Office* – GAO)** œuvre au service du Congrès et enquête sur la façon dont l'administration fédérale utilise les deniers publics. Elle réalise également des évaluations spéciales des programmes réglementaires et de l'utilisation des outils de gestion réglementaire.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : États-Unis, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs aux AIR et à l'association des parties prenantes prennent en compte uniquement les processus mis en œuvre par le pouvoir exécutif. Celui-ci n'étant pas à l'origine des textes législatifs aux États-Unis, les indicateurs en question ne sont présentés que pour les textes réglementaires et ne portent pas sur les textes législatifs.
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871635

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : États-Unis

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●								
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●								
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Finlande

Vue d'ensemble et évolutions récentes

En Finlande, l'amélioration de la qualité des textes législatifs et réglementaires fait depuis longtemps l'objet d'une attention particulière. Depuis 2015, le programme gouvernemental en vigueur vise à mettre en place une réglementation favorable, à promouvoir la déréglementation et à réduire les charges administratives. La Finlande a également lancé, en 2016-17, un projet pilote de passage en revue des textes en vigueur pour deux ministères, dans le cadre duquel les nouveaux coûts administratifs ou de conformité imposés aux entreprises devaient être compensés par des économies correspondantes. Selon une évaluation de ce projet pilote réalisée en 2018, ce projet avait réduit le nombre de textes ainsi que les coûts et accru la transparence, et il était recommandé de poursuivre l'expérience. Depuis 2015, le nombre de domaines soumis à l'évaluation *ex post* a augmenté, mais sans cohérence au niveau méthodologique.

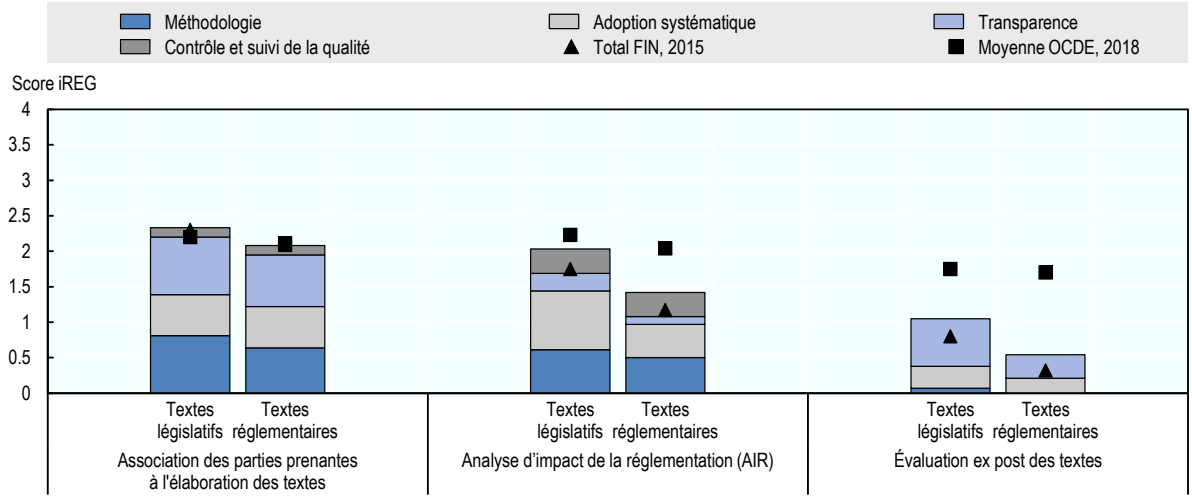
Un certain nombre de plateformes d'association des parties prenantes existent en Finlande pour informer le public des projets de texte en cours et recueillir son avis. On peut citer le site lausuntopalvelu.fi, lancé en 2015, ainsi que la nouvelle version (2017) du registre public des projets et initiatives en cours (http://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est formellement exigée et conduite pour l'ensemble des textes législatifs, et pour certains textes réglementaires. En 2016, la Finlande a créé le Conseil finlandais d'analyse d'impact de la réglementation (FCRIA), dont le mandat est d'améliorer la qualité de la rédaction des projets de loi et, en particulier, des analyses d'impact des propositions législatives. L'évaluation des AIR et leur utilisation pourraient être encore renforcées par l'ajout d'une fonction de contrôle permettant le rejet des projets de texte pour lesquels les évaluations d'impact sont jugées insuffisantes. En outre, il sera judicieux de suivre de près les résultats du FCRIA et sa dotation en ressources au cours de ses premières années de fonctionnement, afin d'assurer un impact maximal à ses activités.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Conseil finlandais d'analyse d'impact de la réglementation** (FCRIA) est un organe indépendant créé en 2015. Il examine certaines AIR (en fonction de leur importance et de leur représentativité) avant l'approbation de la version définitive du texte, et il fournit des conseils et émet des avis formels sur la qualité des AIR. Il n'est pas doté de pouvoirs de sanction. Le Conseil a aussi pour mandat d'examiner les évaluations *ex post* d'autres organes, et prévoit de procéder à un premier examen en 2018. L'**Unité d'inspection des lois** du ministère de la Justice et le Chancelier de justice partagent la responsabilité de l'examen de la qualité juridique des textes en cours d'élaboration. Les observations faites au cours de cet examen sont prises en compte pour les versions suivantes des projets de texte.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Finlande, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (100 % de la législation finlandaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871179

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Finlande

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR					●				
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*					●				
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation						●				
Coordination de la politique de la réglementation						●				
Orientations, conseils et soutien										
Vérification de la qualité juridique				●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

France

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Depuis 2013, la France déploie d'importants efforts en matière de simplification. Après plusieurs vagues de mesures de simplification, le programme « Action publique 2022 », lancé en 2017, évoque la simplification administrative comme l'une des cinq actions à mener en priorité, et les ministres sont chargés d'élaborer des plans de simplification. En 2017, la France a également adopté une approche de double compensation réglementaire selon laquelle « toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes ». Lorsqu'un texte de l'UE est transposé en droit français, la formulation d'exigences allant au-delà de celles fixées par ce texte européen est interdite.

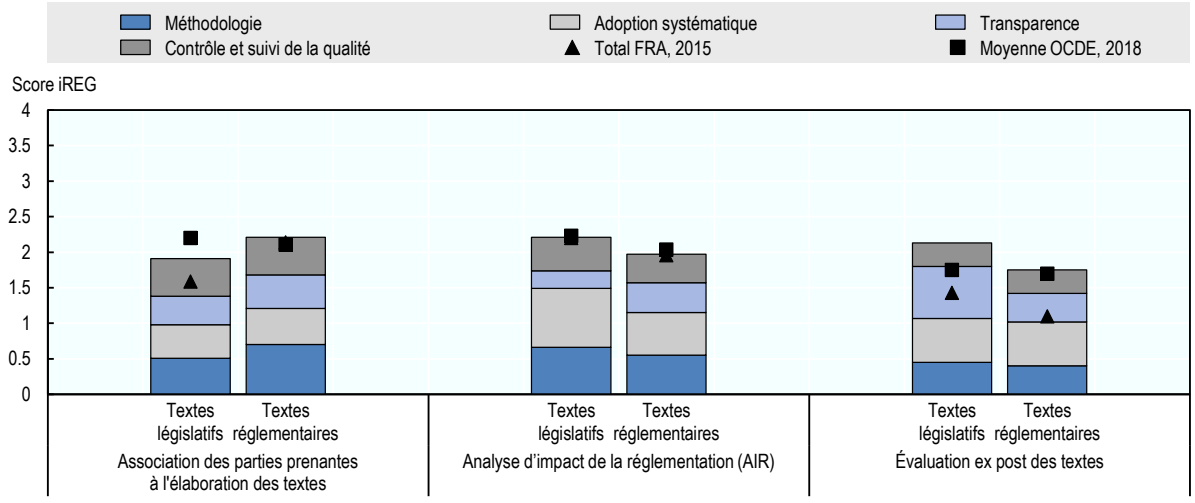
Des AIR doivent être réalisées pour tous les textes législatifs et pour les textes réglementaires importants, et elles sont consultables en ligne. Au cours des trois dernières années, l'éventail des impacts et des coûts évalués dans le cadre des AIR a été élargi. Le Secrétariat général du gouvernement (SGG), qui est rattaché au Premier ministre, est chargé d'examiner la qualité des AIR, et il apporte aux autorités des conseils et une expertise en matière de rédaction des textes. S'agissant des textes législatifs, il peut rejeter les AIR s'il juge leur qualité insuffisante. Depuis la mi-2017, le SGG ne fournit plus d'avis formel sur les AIR concernant les textes réglementaires. L'approche de la France en matière d'évaluation *ex post* combine fréquemment l'évaluation des textes et celle des autres outils de l'action publique. France Stratégie a récemment produit un nouveau guide d'évaluation des politiques publiques qui définit des techniques d'évaluation normalisées.

En France, il n'est pas obligatoire d'associer le grand public à l'élaboration des nouveaux textes, sauf dans le domaine de l'environnement. Toutefois, les consultations informelles et la consultation par l'intermédiaire d'instances consultatives sont fréquentes. La France pourrait rendre les consultations publiques plus transsectorielles et systématiques afin de tirer pleinement parti de l'association des parties prenantes.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **SGG** veille au respect des procédures (y compris celles liées aux outils de gestion de la réglementation comme l'AIR et l'association des parties prenantes) et à la coordination entre les ministères, et il assure la liaison avec le Conseil d'État et le Parlement. Il fournit des orientations sur la réalisation des AIR et veille à la bonne publication des textes juridiques. Le **Conseil d'État** joue également un rôle essentiel dans la politique de la réglementation, à la fois en amont (par le truchement de son rôle consultatif auprès du gouvernement, notamment concernant les AIR, et de son contrôle de la qualité juridique) et en aval (en tant que juge administratif suprême). Alors que le contrôle des procédures *ex ante* est relativement centralisé, l'évaluation *ex post* des textes est éclatée entre plusieurs institutions, dont la **Cour des comptes**, le **Parlement**, le **Conseil national d'évaluation des normes**, la **Direction interministérielle de la transformation publique** (ancien Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) et **France Stratégie**.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : France, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (77 % de la législation française).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871198

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : France

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●				●				●
	Association des parties prenantes	●				●				●
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●				●	●		●	●
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●	●		●	●
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●								●
Vérification de la qualité juridique		●				●				●

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Grèce

Vue d'ensemble et évolutions récentes

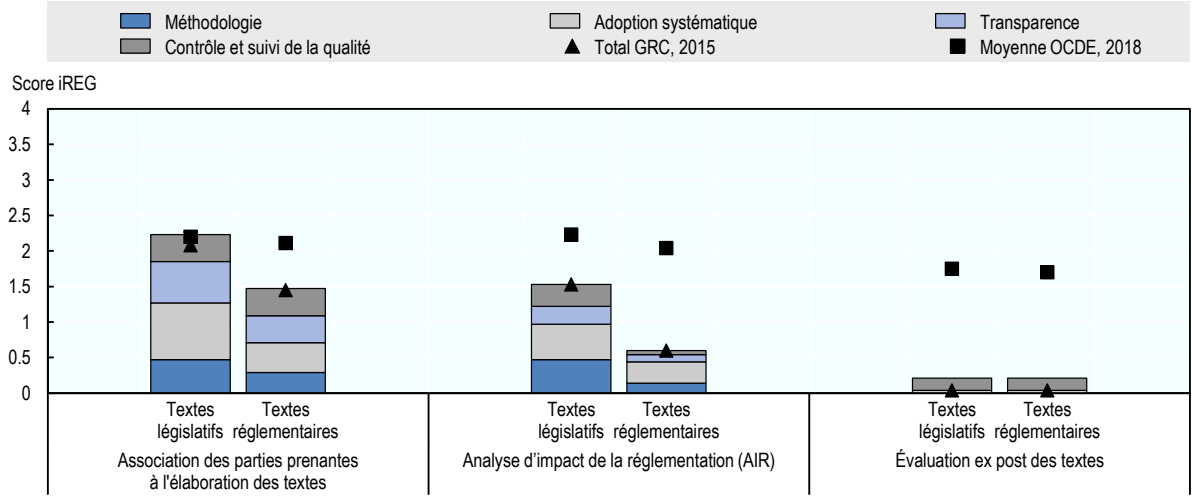
La loi n° 4048 de 2012 impose à l'ensemble des ministères d'appliquer les principes de l'amélioration de la réglementation pour l'élaboration de tous les nouveaux textes. Sa mise en œuvre continue toutefois de poser des difficultés majeures. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est obligatoire pour tous les textes législatifs, mais sa qualité est médiocre, car les nouveaux projets de loi sont élaborés dans un laps de temps court. Une consultation publique est également requise pour les textes législatifs. Dans la pratique, elle est généralement réalisée sous la forme d'échanges avec des groupes spécifiques. Certains projets de textes législatifs et réglementaires sont publiés sur un portail de consultation (www.opengov.gr). La loi n° 4048 exige qu'un rapport soit rédigé à l'issue de toute consultation publique pour résumer les commentaires reçus et indiquer lesquels ont été pris en compte, mais cette exigence n'est toujours pas pleinement mise en œuvre. La façon dont les commentaires issus des consultations sont pris en compte pour parachever les projets de texte n'est donc pas claire.

La Grèce a mené à bien plusieurs réformes de son cadre réglementaire. En 2016, elle a notamment établi un plan à long terme de codification de ses principaux textes. En 2015, un portail électronique d'accès aux textes a été créé, et le droit a été simplifié dans certains secteurs (droit du travail, TVA). Les efforts de réduction des charges administratives ne sont pas aussi répandus que dans les autres pays de l'OCDE, bien que certaines initiatives soient en cours. Les évaluations *ex post* ne font pas encore partie des outils de gestion réglementaire de la Grèce. Sous la coordination du Bureau pour l'amélioration de la réglementation du Secrétariat général du gouvernement (BRO), plusieurs ministères ont entrepris de conduire ce type d'évaluations. Il est conseillé d'améliorer la mise en œuvre des exigences légales, notamment dans les domaines de l'analyse d'impact et de l'association des parties prenantes, et de continuer à simplifier le cadre réglementaire.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Bureau pour l'amélioration de la réglementation (BRO)** a pour mission de coordonner la politique réglementaire et de vérifier la qualité des AIR ; de plus, il est chargé de fournir des orientations et d'assurer des formations sur les outils de gestion de la réglementation, même si, en pratique, il ne met pas pleinement en œuvre son mandat. Il n'a pas le pouvoir d'empêcher des propositions de texte accompagnées d'AIR de mauvaise qualité de passer à l'étape suivante. Depuis 2017, en coordination avec le ministère de la Restructuration administrative, le BRO organise des séminaires sur l'amélioration de la réglementation axés sur les évaluations *ex ante* et *ex post*, la consultation publique et la rédaction juridique. Le **Bureau des affaires juridiques du Secrétariat général du gouvernement** vérifie la qualité juridique des textes, et le **Comité central d'élaboration des lois** est chargé de mettre au point des lignes directrices sur la qualité juridique des projets de loi présentés. Le **Conseil national de codification et de réforme de la législation grecque** supervise le processus de codification et détermine les domaines dans lesquels la réglementation pourrait être rendue plus efficace.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Grèce, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (100 % de la législation grecque).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871236

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Grèce

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●					
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●			●					
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Hongrie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

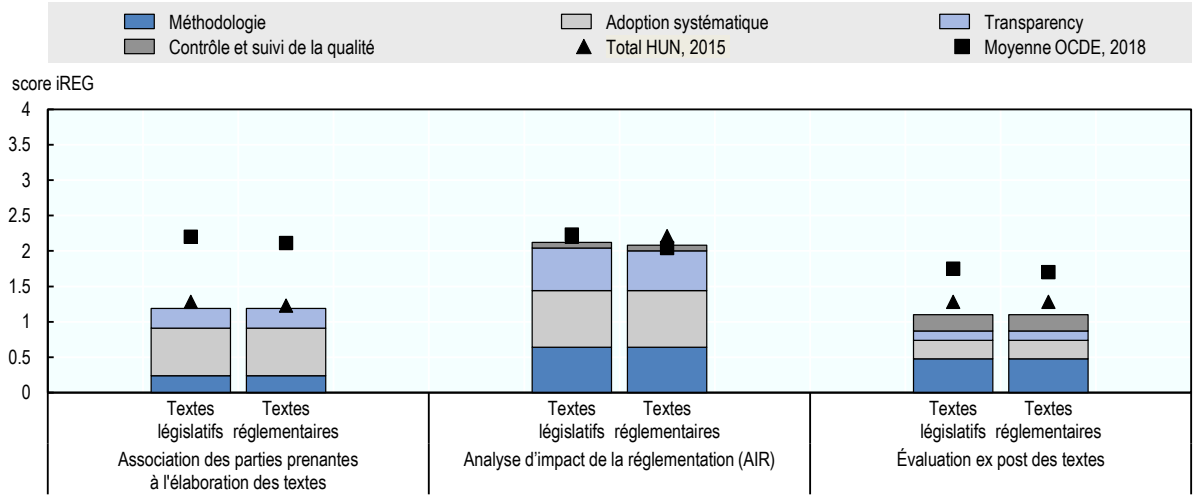
Ces dernières années, peu de changements ont été apportés au cadre institutionnel et administratif applicable à la qualité de la réglementation. La consultation des parties prenantes est exigée pour tous les textes législatifs et réglementaires. Les projets de texte sont mis en ligne sur le site internet du gouvernement, et des commentaires peuvent être envoyés par courrier électronique. Aucune consultation n'est requise dans les premières phases de l'élaboration des textes. Une AIR est exigée pour tous les textes législatifs et réglementaires. En 2016 et 2017, des examens de la charge administrative ont été menés ; l'objectif était de réduire la durée moyenne des procédures administratives pour les entreprises et les particuliers.

Au sein du Bureau du Premier ministre, le Secrétaire d'État chargé de l'administration territoriale soumet des propositions de simplification de la charge réglementaire pesant sur les particuliers et les entreprises, mais il n'effectue pas de contrôle de la qualité des AIR ou des évaluations *ex post*. La Hongrie aurait intérêt à mettre en place des mécanismes de contrôle pour garantir une qualité suffisante des AIR, des évaluations *ex post* et des consultations. Les contrôles de qualité pourraient être couplés à une plus grande association des parties prenantes aux premières phases de l'élaboration des projets de texte.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Au sein du Bureau du Premier ministre, le **Bureau du gouvernement** coordonne les différentes phases de la préparation des projets de texte : depuis la concertation avec les autres administrations, une fois qu'un ministère a élaboré un projet de texte, jusqu'à l'AIR, la réunion des Secrétaires d'État puis la dernière réunion du gouvernement avant la soumission d'une proposition au Parlement. Le Bureau du gouvernement peut également proposer des réformes ou des modifications du cadre applicable aux AIR et aux évaluations *ex post*. Il prépare un rapport annuel sur les AIR, qui n'est pas rendu public, à partir des retours d'expérience de chaque ministère. Le **Bureau du Secrétariat d'État** chargé de l'administration territoriale a pour mission de réduire les charges administratives, de promouvoir un environnement favorable aux entreprises et d'œuvrer à la qualité réglementaire. Le Secrétaire d'État rend compte au gouvernement de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme de simplification.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Hongrie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (76 % de la législation hongroise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871255

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Hongrie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR									
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●								
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Irlande

Vue d'ensemble et évolutions récentes

L'Irlande a récemment amélioré sa politique réglementaire, en particulier dans les domaines de la consultation et de l'évaluation *ex post*.

En 2016, un document formulant des principes et des orientations en matière de consultation a été publié. De manière plus générale, le gouvernement promeut l'ouverture des données (« gouvernement ouvert »), la participation des citoyens ainsi que la bonne gouvernance publique et la redevabilité dans le cadre du Plan d'action national adopté au titre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Des efforts sont également déployés pour centraliser les avis de consultation diffusés par divers ministères au sein d'un site internet officiel unique d'ici la fin 2018. Malgré ces améliorations récentes, les pratiques de consultation de l'Irlande ne sont pas encore appliquées de manière systématique dans tous les ministères.

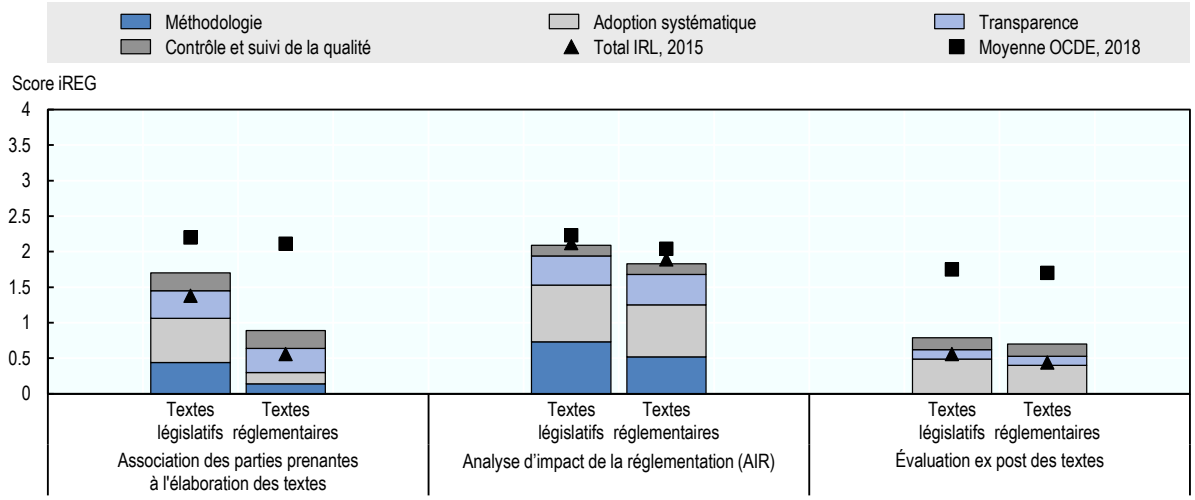
Depuis juin 2016, le Parlement exige que le ministre chargé de la mise en œuvre d'une loi fournisse une évaluation *ex post* de son fonctionnement dans un délai d'un an. Un certain nombre de ministères ont également commencé à passer en revue l'action menée et les mandats ; ces examens doivent être réalisés tous les sept ans au moins, conformément à une déclaration de 2013 sur la réglementation économique *(Policy Statement on Economic Regulation*).

L'Irlande continue d'exiger des AIR pour tous les textes législatifs et pour les principaux textes réglementaires. Afin de mieux suivre et évaluer la qualité de la mise en œuvre des AIR, l'Irlande pourrait avoir intérêt à créer un organe central de contrôle.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Bureau du Premier ministre (*Department of the Taoiseach*)** est chargé de veiller à l'efficacité des régulateurs et, conjointement au **Bureau du Procureur général (*Office of the Attorney General*)**, veille à la transparence et à la qualité des textes. Il est également chargé de déterminer la politique multisectorielle générale de l'Irlande. Dans le cadre de cette détermination générale de l'action publique, le Bureau du Premier ministre vise à réduire la charge administrative, à promouvoir la qualité réglementaire, à favoriser un environnement réglementaire favorable aux entreprises et à assurer la coordination interministérielle lors de l'élaboration des textes. En 2004, il a été le premier à mettre en place le programme Mieux légiférer en Irlande et, en 2005, il a publié le premier document irlandais d'orientation sur l'AIR. De nos jours, c'est le **ministère de la Dépense publique et de la Réforme (*DPER*)** qui est chargé des orientations en matière d'AIR. Le DPER dispense également des formations sur plusieurs outils de gestion réglementaire, notamment l'AIR, l'évaluation *ex post* et l'association des parties prenantes. En 2016, il a publié un document formulant des principes et des orientations en matière de consultation. Toutefois, la mise en œuvre des outils de gestion réglementaire et le contrôle des régulateurs économiques sectoriels continuent de relever de la responsabilité des ministères concernés.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Irlande, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (98 % de la législation irlandaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871274

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Irlande

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR									
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée						●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●			●					
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien			●							
Vérification de la qualité juridique		●						●		

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Islande

Vue d'ensemble et évolutions récentes

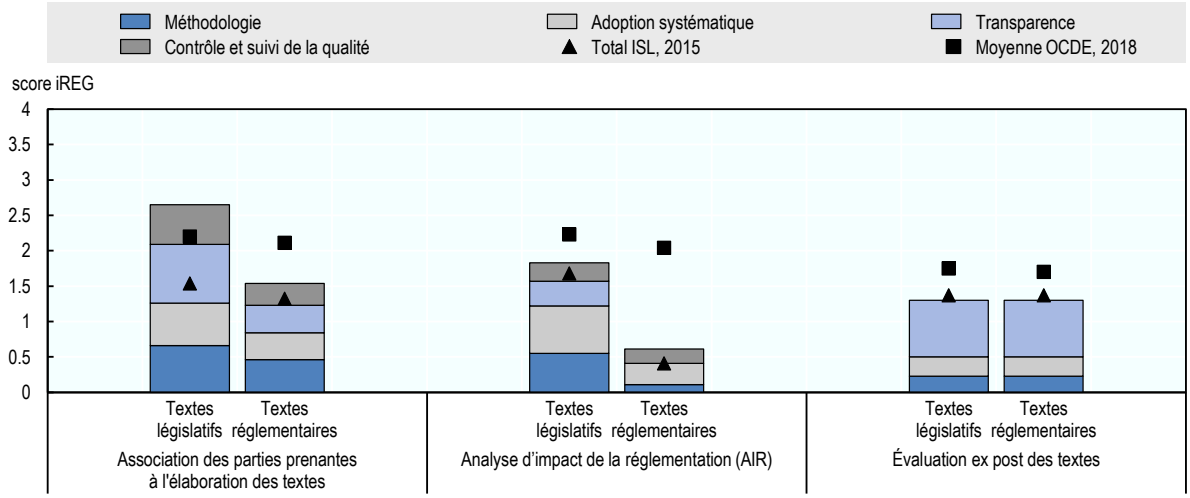
Ces dernières années, l'Islande a fait des efforts significatifs pour améliorer ses systèmes relatifs aux AIR et à l'association des parties prenantes. Entrée en vigueur le 1er janvier 2016, la nouvelle loi sur les finances publiques n° 123/2015 impose de réaliser une AIR pour tous les textes législatifs (article 66). Cette disposition est renforcée par la résolution du Cabinet du 10 mars 2017, qui exige qu'un « document d'intention législative » comprenant une analyse d'impact préliminaire soit rédigé et diffusé auprès des autres ministères afin que ces derniers fassent part de leurs commentaires avant la rédaction du projet de texte. Une fois les commentaires des ministères reçus, la résolution exige également la réalisation d'une consultation précoce sur le même document et d'une AIR préliminaire en collaboration avec les citoyens et les parties prenantes. La résolution impose aussi une consultation publique sur l'intégralité du projet de loi et une AIR complète avant la présentation de celui-ci au Cabinet.

Afin de favoriser l'association des parties prenantes, l'Islande a lancé en février 2018 un nouveau site internet consacré aux consultations publiques, qui propose aux citoyens et aux parties prenantes un portail unique pour consulter l'ensemble des projets de loi et formuler des commentaires par voie électronique. L'évaluation *ex post* n'est toujours pas obligatoire, mais elle est utilisée périodiquement pour certains textes législatifs et réglementaires. Même si l'Islande progresse grâce aux améliorations apportées en matière d'AIR et d'association des parties prenantes, il importe de mettre pleinement en œuvre les nouvelles exigences afin d'obtenir les effets escomptés et d'étendre les efforts aux textes réglementaires.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Département des affaires législatives**, qui est rattaché aux services du Premier ministre, est le principal organe chargé du contrôle de la réglementation au niveau du Cabinet, et il assure l'amélioration systématique et la sensibilisation aux bonnes pratiques réglementaires dans l'ensemble de l'administration. De plus, il est le principal organe compétent en matière de supervision de l'association des parties prenantes, d'évaluation de la politique réglementaire, de fourniture d'orientations et de formations sur les outils de gestion de la réglementation et de vérification de la qualité juridique des nouveaux textes. Au sein du ministère des Finances et des Affaires économiques, le **Département des finances publiques** est chargé de superviser les AIR conformément à l'article 66 de la nouvelle loi sur les finances publiques, tout particulièrement s'agissant des répercussions sur les finances publiques et l'économie ; il est également chargé de concevoir des documents d'orientation relatifs à l'AIR. Le **Comité consultatif sur les règles d'inspection publique** est chargé de contrôler certains éléments de l'évaluation *ex post*, en particulier ceux concernant les effets sur les entreprises et la charge administrative. Le Département des affaires législatives est chargé de coordonner les activités de tous ces organes afin de veiller à l'application intégrale et correcte des différents outils et afin d'harmoniser les approches.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Islande, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (80 % de la législation islandaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871293

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Islande

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●	●			●				
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée						●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●				
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●	●							
Vérification de la qualité juridique		●				●				

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Israël

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Depuis 2015, Israël a nettement amélioré sa politique réglementaire. La résolution gouvernementale n° 2118 du 22 octobre 2014, à laquelle ont été ajoutées des règles plus strictes et des orientations en matière d'AIR en 2016, jette des bases solides pour une politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration. L'accent est mis sur la réduction des charges réglementaires, au moyen de vastes réexamens des textes en vigueur et d'analyses d'impact *ex ante* de la réglementation.

Depuis 2016, il est obligatoire de réaliser une AIR pour tout projet de loi à l'initiative du pouvoir exécutif. Toutefois, cette obligation ne concerne pas les textes à l'initiative des membres de la *Knesset*, qui représentent plus de 40 % de l'ensemble des projets de loi. La résolution de 2014 et les lignes directrices publiées définissent certaines étapes clés d'analyse devant figurer dans les AIR, et elles prescrivent des modalités d'association des parties prenantes à la mise en œuvre des AIR. Israël aurait intérêt à cibler les efforts consentis en matière d'AIR, afin d'affecter en priorité les ressources analytiques là où elles apporteront la plus forte valeur ajoutée.

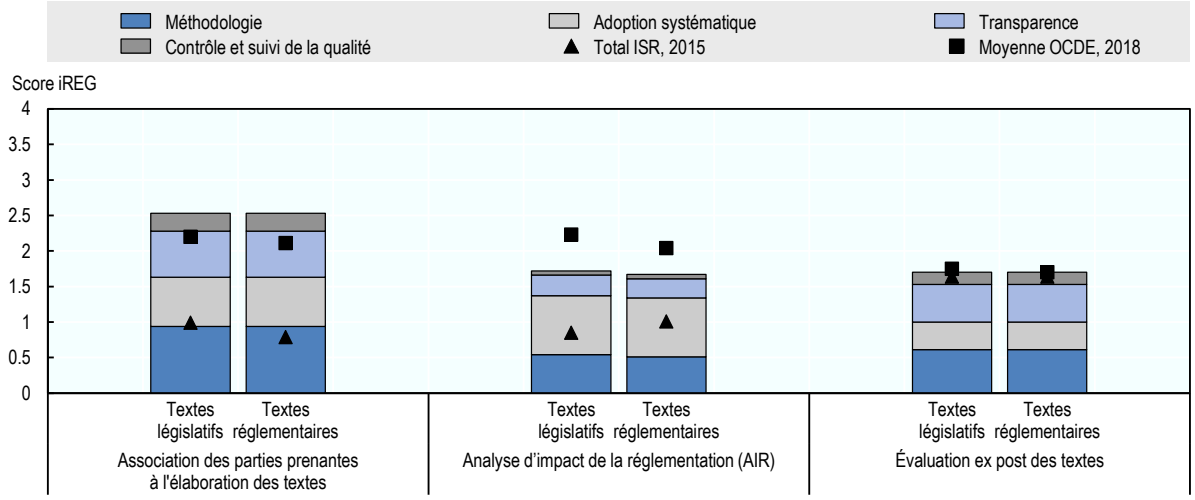
La résolution de 2014 impose aussi à chaque ministère d'établir un plan quinquennal visant à réduire les charges réglementaires dans son domaine de compétence. Les charges ainsi examinées vont bien au-delà des seuls coûts de conformité, et le programme englobe également des facteurs tels que l'organisation et les processus, la qualité de service, le gain de temps et les économies pour les marchés. Le programme a permis de réduire les charges réglementaires de 2.67 milliards NIS en termes de coûts directs annuels, et d'économiser plus de 40 millions de « jours d'attente ».

La plupart des activités de programmation législative sont menées par les divers ministères, avec une coordination interministérielle limitée. C'est l'un des principaux facteurs qui expliquent l'inflation normative constatée. Le gouvernement œuvre à réformer le système de planification. Il faudrait renforcer le rôle du Département de l'amélioration de la réglementation en matière de contrôle de la réglementation, s'agissant notamment de la formulation d'avis fondés sur des critères transparents au sujet des AIR.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Département de l'amélioration de la réglementation** a été créé en 2016 au sein du Bureau du Premier ministre. Il est doté de pouvoirs largement incitatifs en matière de coordination de la politique réglementaire, y compris pour la formulation de lignes directrices. Il n'existe pas d'organe unique chargé de vérifier la qualité des AIR et de la commenter, et le non-respect des exigences en matière d'AIR n'est pas sanctionné. Un réseau des « responsables de l'amélioration de la réglementation » de tous les ministères sectoriels a également été établi pour aider les ministères concernés à appliquer la résolution n° 2118. Ces responsables jouent un rôle important en faisant le lien entre le Département de l'amélioration de la réglementation et les ministères sectoriels. Le **ministère de la Justice** contrôle la qualité juridique des textes et l'intégralité du processus normatif.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Israël, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (53 % de la législation israélienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871312

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Israël

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●		●						
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●								
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●								
Coordination de la politique de la réglementation		●		●						
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique				●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Italie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

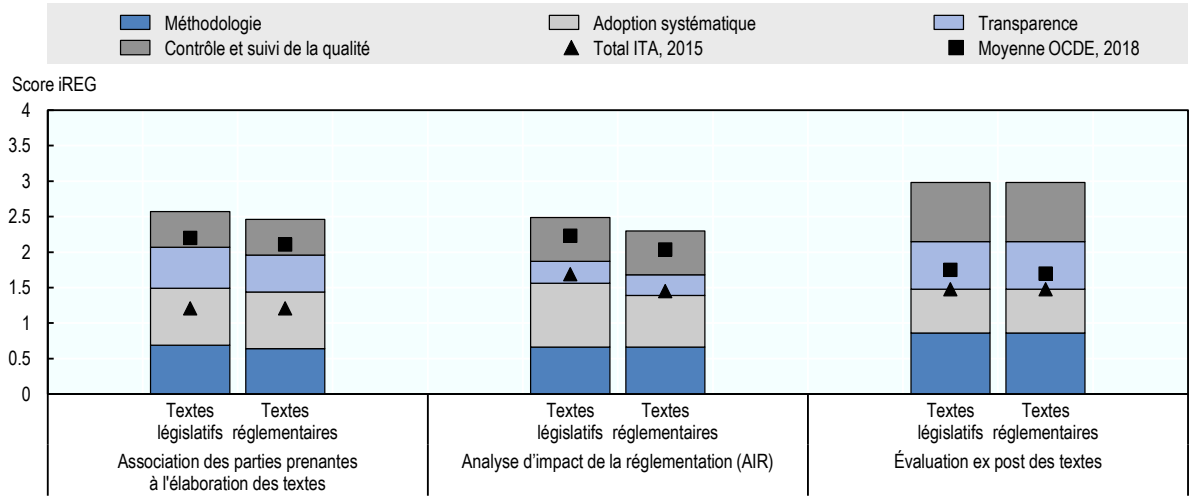
En septembre 2017, le gouvernement italien a mis en place un nouvel ensemble de procédures relatives à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), à l'évaluation *ex post*, à l'association de parties prenantes et à la planification de la réglementation. Pour les propositions ayant un faible impact, les ministères doivent préparer une AIR simplifiée, en fournissant une première évaluation des effets attendus et en justifiant l'absence d'une AIR complète. L'AIR simplifiée est passée en revue par le Département des affaires juridiques et législatives (DGAL) de la Présidence du Conseil des ministres, dont le rôle d'autorité de contrôle a été renforcé en parallèle. Il est également demandé aux ministères de publier un programme législatif semestriel dans lequel ils doivent mettre en avant les AIR et les consultations prévues. Les programmes doivent être publiés sur le site internet de l'administration centrale et sur celui de chaque ministère. En 2017, de nouvelles lignes directrices visant à favoriser la consultation publique afin d'améliorer la transparence et la participation ont été élaborées, et de nouvelles orientations sur l'AIR et l'évaluation *ex post* ont été publiées en février 2018. Par rapport à 2015, les évaluations *ex post* sont devenues plus courantes, dans un éventail plus large de domaines de l'action publique.

Le défi à relever est désormais de faire le lien entre ces divers éléments afin de mettre en place une culture de l'action publique axée sur l'utilisateur et fondée sur des données probantes. Par exemple, des évaluations *ex post* pourraient être programmées de façon plus systématique au stade de la préparation des AIR portant sur les projets de texte importants, et les conseils et les critères en matière de qualité pourraient être encore renforcés. La consultation pourrait devenir plus systématique et cohérente entre les différents ministères, et elle pourrait être mise à profit pour comprendre les préférences des citoyens et pour recueillir des données concrètes sur les options de mise en œuvre (premières étapes) et les lacunes (évaluation).

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Département des affaires juridiques et législatives (DAGL)** de la Présidence du Conseil des ministres passe en revue la qualité des AIR et des évaluations *ex post*. Il peut émettre un avis négatif à l'intention du Secrétaire d'État à la Présidence si la qualité de l'AIR est jugée insuffisante et avant que le projet de texte ne soit présenté au Conseil. Le DAGL entérine également les AIR et les consultations prévues dans les programmes législatifs semestriels, propose des changements au cadre de la politique réglementaire, promeut la formation, fournit des orientations techniques et rend compte chaque année au Parlement des outils visant à assurer la qualité de la réglementation. Une **Unité indépendante de l'analyse d'impact** aide le DAGL à passer en revue les évaluations *ex ante* et *ex post*. Elle est composée d'experts externes qui y siègent pour quatre ans et qui sont choisis dans le cadre d'un processus ouvert et compétitif. Au sein du **Sénat**, un **Bureau de l'analyse d'impact** réalise des évaluations *ex post* de certains textes. Le **Comité de la législation de la Chambre des députés** vérifie que les projets de loi sont conformes aux principes de simplification. Le **Conseil d'État** vérifie la qualité des pratiques en matière d'AIR et d'association des parties prenantes, et il évalue la politique réglementaire.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Italie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (88 % de la législation italienne).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871331

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Italie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								●
	Association des parties prenantes	●								●
	Évaluation *ex post*	●								
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée							●			●
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●								●
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique		●					●			●

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Japon

Vue d'ensemble et évolutions récentes

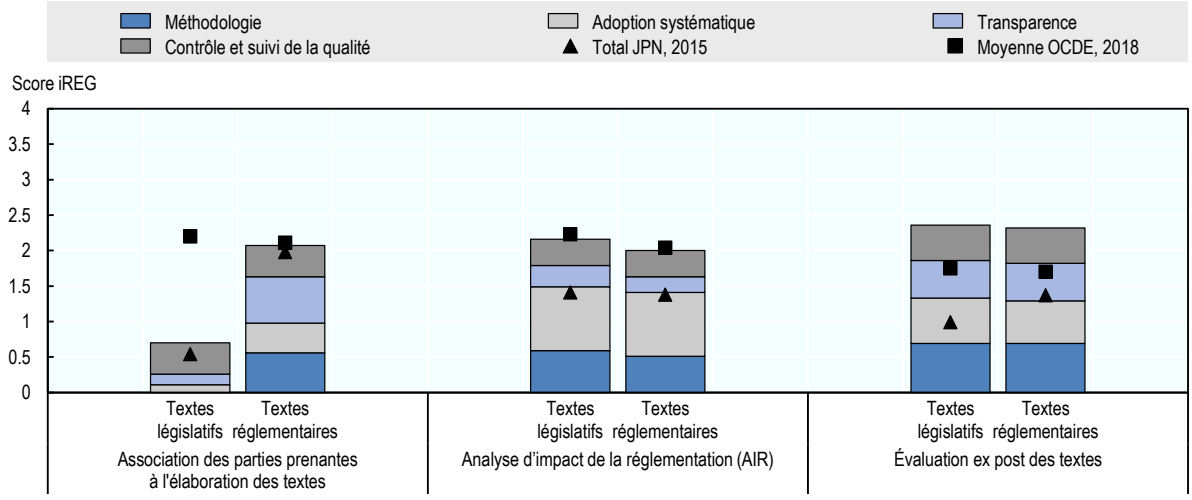
Le Japon a déployé d'importants efforts pour améliorer son cadre réglementaire. En 2017, le gouvernement a montré sa détermination à réformer la réglementation en mettant en place un programme de réduction de la charge administrative. Ce programme est lié à la Stratégie de revitalisation du Japon (2016) et vise à mettre en place de nouveaux cadres, principes et mécanismes en vue de la réforme réglementaire et institutionnelle, dans le but d'atteindre les cibles et objectifs du programme d'ici 2019. En 2017, le Japon a aussi révisé ses lignes directrices de 2007 en matière de mise en œuvre de l'évaluation des textes. Ce faisant, il a actualisé les lignes directrices qu'il avait adoptées en 2007 et précisé les éléments et les critères à prendre en compte pour mesurer la quantité et la qualité des impacts et des coûts, y compris les différentes techniques et procédures que les ministères peuvent adopter dans certaines circonstances. Les lignes directrices de 2017 établissent également clairement la nécessité de réaliser des évaluations *ex post* des textes dans un délai de cinq ans.

Un site internet interactif permet au grand public de consulter les documents pertinents, tels que les analyses d'impact, et de commenter les projets de texte réglementaire. Le Japon aurait intérêt à redoubler d'efforts pour associer les parties prenantes au processus d'élaboration des textes législatifs, par exemple en organisant des consultations publiques en ligne sur le site internet interactif du gouvernement.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Conseil de promotion de la réforme de la réglementation** œuvre au sein du Bureau du Cabinet à promouvoir la réforme de la réglementation. Il est également chargé de suivre et d'examiner la mise en œuvre des initiatives de réforme réglementaire en cours, et de formuler des recommandations objectives pour les initiatives futures, à la demande du Premier ministre. Le **Bureau d'évaluation administrative** du ministère des Affaires intérieures et des Communications a pour tâche de contrôler, planifier et gérer les évaluations *ex ante* et *ex post*, ainsi que d'élaborer des lignes directrices et des plateformes pour appuyer ces évaluations. Il réalise également des évaluations des différentes politiques ministérielles, y compris les directives et les règles communes pour l'évaluation des politiques, et révise ces politiques sous la supervision du Cabinet. La **Commission de la concurrence** apporte son appui au Bureau d'évaluation administrative pour l'examen des évaluations et des analyses liées à la concurrence. Les ministères et les organismes publics doivent évaluer l'impact sur la concurrence à l'aide d'une liste de critères lorsqu'ils élaborent certains types de textes, les révisent ou les abrogent. La Commission de la concurrence fournit une liste de critères et des directives aux ministères et aux organismes publics qui entreprennent une telle évaluation.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Japon, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (77 % de la législation japonaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871350

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Japon

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR				●					
	Association des parties prenantes									
	Évaluation ex post				●					
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●								
Amélioration systématique de la politique de la réglementation					●					
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien					●	●				
Vérification de la qualité juridique										

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Lettonie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

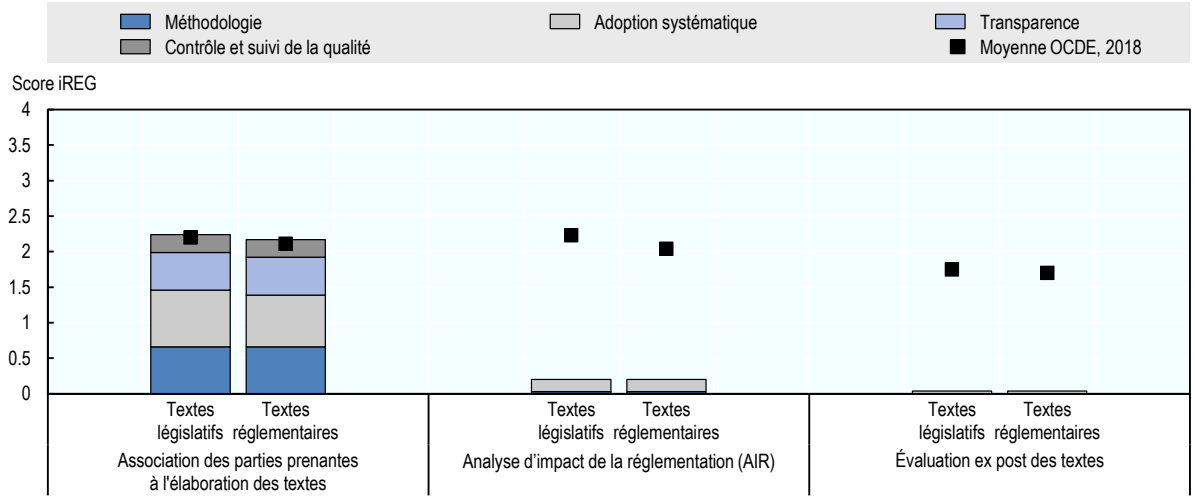
En Lettonie, aucun document unique ne présente la politique réglementaire de manière exhaustive. Toutefois, de nombreuses composantes de cette politique sont fermement ancrées dans des documents stratégiques émanant du gouvernement. L'obligation de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été instaurée en 2009. Cette analyse est requise pour tous les projets d'acte juridique, y compris les textes réglementaires soumis au Cabinet. L'AIR doit être préparée au début du processus normatif, et elle fait l'objet d'une consultation publique, au même titre que le projet de texte. Les impacts analysés correspondent, pour l'essentiel, à des coûts financiers, budgétaires et administratifs. Ces coûts sont rarement quantifiés. Pour consulter les partenaires sociaux et la société civile, il existe un processus structuré et systématique. Les examens des textes en vigueur sont essentiellement axés sur les entreprises. Bien qu'aucun programme explicite d'examens *ex post* de la réglementation n'existe, le cadre réglementaire est amélioré continuellement grâce à une étroite collaboration avec les parties prenantes.

La Lettonie devrait étudier la possibilité de mettre en place un test de seuil pour la réalisation d'analyses d'impact plus approfondies pour les projets de loi et les documents d'orientation. Elle devrait aussi chercher à améliorer la quantification des impacts de ces instruments, notamment en élaborant des lignes directrices et en renforçant les capacités en matière d'analyse coûts-avantages.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **ministère de la Justice** et la **Chancellerie d'État** se partagent la responsabilité de la coordination de la politique réglementaire et de la promotion de la qualité de la réglementation, conjointement avec le Centre de coordination intersectorielle (pour ce qui est du système de planification du développement) et le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional (pour la réglementation contraignante des administrations locales). Le ministère de l'Économie joue un rôle important dans les activités de simplification administrative. Le ministère de la Justice vérifie surtout la qualité juridique de la réglementation, et notamment sa cohérence avec les autres instruments juridiques. La Chancellerie, par l'intermédiaire de son service juridique, vérifie que chaque projet de loi respecte les règles de rédaction applicables, et notamment les obligations de réaliser une analyse d'impact ou d'associer les parties prenantes. La Chancellerie coordonne également l'élaboration et l'application de règles uniformes pour la rédaction des textes réglementaires, y compris des orientations en matière d'analyse d'impact. L'évaluation réalisée par le ministère de la Justice et la Chancellerie d'État lie les autres ministères. Le ministère chargé de rédiger le texte doit réviser son projet si celui-ci n'est pas conforme aux exigences pertinentes, ou si l'AIR a été réalisée à partir de données insuffisantes ou de qualité médiocre.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Lettonie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (70 % de la législation lettone).
Source : Enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871426

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Lettonie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●		●						
	Association des parties prenantes	●								
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée				●			●			
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●		●						
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●		●						
Vérification de la qualité juridique		●		●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Lituanie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

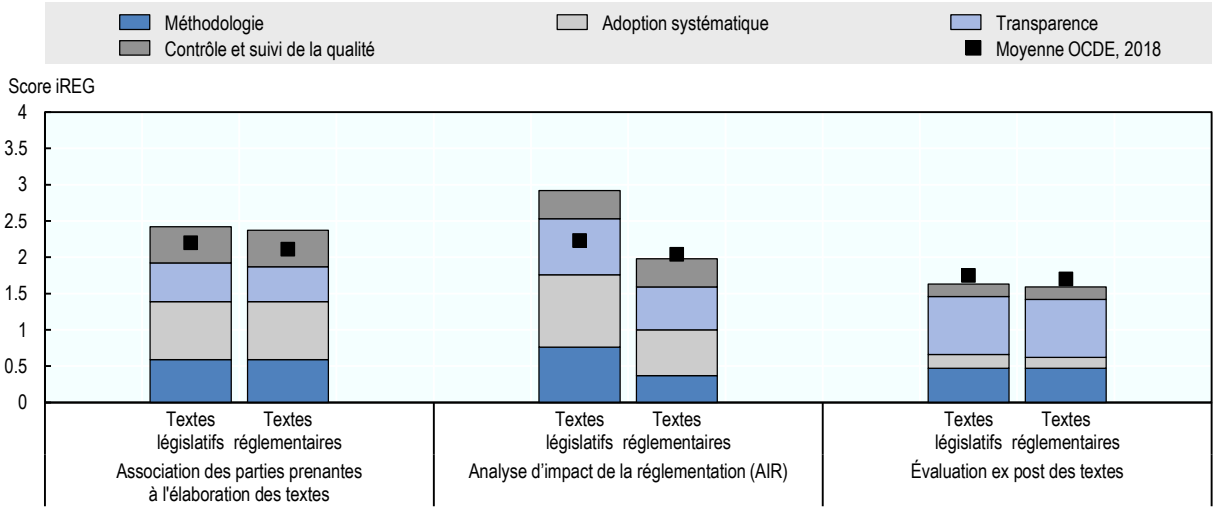
La Lituanie ne dispose pas d'une politique réglementaire officielle unique, bien que certains éléments d'une telle politique soient intégrés à plusieurs documents stratégiques. Tout acte législatif doit faire l'objet d'une analyse d'impact, mais l'AIR demeure un exercice largement formel utilisé pour justifier des choix déjà effectués, la plupart du temps sans référence à des données et sans que d'autres solutions aient été étudiées. À peu près deux tiers des 900 projets de loi environ soumis au *Seimas* chaque année sont des projets parlementaires. Ils sont soumis aux mêmes exigences d'AIR et de consultation publique que les projets émanant du pouvoir exécutif, mais sans contrôle. Le principe de la consultation dans le cadre de l'élaboration des textes est bien ancré, et les échanges entre les parties prenantes et les pouvoirs publics ont parfois lieu avant que la décision d'adopter un nouveau texte ne soit prise. Toutefois, des progrès seraient à faire sur le plan de la méthodologie et de l'encadrement technique des consultations.

Une grande partie des efforts déployés par les autorités lituaniennes sont axés sur la réduction des charges administratives, principalement au profit des entreprises. Certaines exigences générales en matière de suivi et d'évaluations *ex post* s'appliquent aux textes en vigueur, et le gouvernement prévoit d'expérimenter des « bilans de qualité » plus approfondis. S'agissant de la mise en application de la réglementation et de la réforme des inspections, la Lituanie est en avance sur la plupart des pays de l'OCDE. Elle pourrait envisager de poursuivre sur sa lancée en matière de coordination de la politique réglementaire en regroupant les différentes composantes de sa politique réglementaire au sein d'un plan stratégique unique et en renforçant le rôle du Bureau du gouvernement. Elle devrait également améliorer les processus liés à l'AIR, en veillant tout particulièrement à lancer l'analyse dès le début du processus normatif et à mieux quantifier les impacts.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Les responsabilités en matière de coordination de la politique réglementaire et de promotion de la qualité de la réglementation sont réparties entre plusieurs institutions dont, à titre principal, le **Bureau du gouvernement**, dont le rôle de coordination est progressivement renforcé. Il coordonne et supervise le processus normatif lorsque les projets de texte émanent de l'exécutif. Il est chargé de préparer le programme législatif annuel. Il assure le suivi de la qualité générale des analyses d'impact et fournit des orientations et des formations. Le **ministère de l'Économie** coordonne les initiatives menées dans le domaine de la simplification administrative pour les entreprises, notamment les réformes en matière d'agrément et d'inspection ainsi que les plans de réduction des charges administratives. Le **ministère de l'Intérieur** est chargé de l'élaboration de la politique de réduction des charges administratives pesant sur les particuliers et les organisations publiques. Une fois qu'un projet de loi est soumis au Parlement, le **service juridique du Bureau du *Seimas*** vérifie la cohérence du projet avec les textes déjà en vigueur et avec les exigences techniques applicables en matière normative.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Lituanie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (67 % de la législation lituanienne).
Source : Enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871388

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Lituanie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●	●		●					
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●	●							
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●	●	●						
Coordination de la politique de la réglementation		●	●							
Orientations, conseils et soutien		●	●	●	●					
Vérification de la qualité juridique		●		●			●			

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Luxembourg

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Depuis 2015, le Luxembourg a apporté des améliorations mineures à ses outils de gestion de la réglementation. Les autorités ont désormais recours à des outils électroniques de consultation, mais pas de manière systématique. Le public peut désormais choisir de participer à certaines consultations par l'intermédiaire d'un site internet officiel central, en plus des sites internet des ministères. Au fil du temps, il importera d'étendre l'utilisation du site internet central à tous les projets de texte.

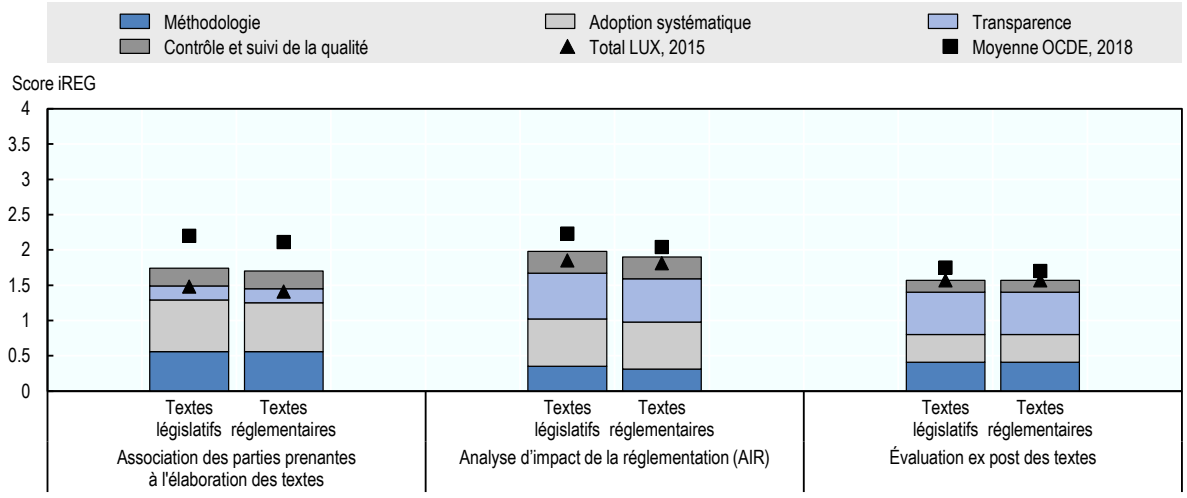
Au Luxembourg, une AIR est réalisée pour tous les textes ; elle prend la forme d'une liste de critères qui porte essentiellement sur les charges administratives et les coûts de mise en application. Afin de renforcer l'utilité des AIR, on pourrait envisager d'approfondir l'analyse proposée dans les analyses d'impact, et de l'étendre à d'autres types d'impacts et d'avantages. Le Luxembourg se réfère actuellement aux bonnes pratiques de la Commission européenne plutôt que de fournir ses propres orientations. Pourtant, le champ d'analyse limité des AIR réalisées au Luxembourg ne reflète pas les normes européennes. Le Luxembourg pourrait envisager de créer ses propres documents d'orientation afin de susciter, à l'échelle nationale, une plus grande adhésion à la politique réglementaire.

Des évaluations *ex post* ont été réalisées au Luxembourg, bien qu'elles restent un outil de gestion réglementaire qui n'est pas appliqué de façon régulière. La mise en place d'un cadre d'évaluation comprenant une méthodologie claire pourrait contribuer à garantir que la réglementation reste adaptée à ses objectifs.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Au Luxembourg, le **ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative** est l'organe central de contrôle chargé du suivi de la qualité des outils de gestion de la réglementation. Ses fonctions de contrôle s'appliquent à l'association des parties prenantes, aux AIR et aux évaluations *ex post*. Toutefois, il n'exerce pas de fonction de filtrage dans ces domaines. Il fournit néanmoins des conseils et des orientations aux ministères sur l'utilisation de ces outils de gestion réglementaire. Il est également responsable de tout un éventail d'autres fonctions de contrôle, dont l'évaluation de la politique réglementaire, la détermination des domaines dans lesquels la réglementation pourrait gagner en efficacité et la coordination de la politique réglementaire. Le **Conseil d'État** est un organe indépendant chargé du contrôle juridique des projets de texte. Il assure une fonction de filtrage et peut bloquer le processus d'adoption d'un texte lorsqu'il considère que certains critères juridiques ne sont pas respectés.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Luxembourg, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé.
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871407

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Luxembourg

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR				●					
	Association des parties prenantes				●					
	Évaluation *ex post*				●					
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●					
Amélioration systématique de la politique de la réglementation					●					
Coordination de la politique de la réglementation					●					
Orientations, conseils et soutien					●					
Vérification de la qualité juridique					●	●				

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Mexique

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Au Mexique, depuis 2000, tous les projets de réglementation émanant du pouvoir exécutif doivent faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) et d'une consultation publique. En 2016, le pays a renforcé son dispositif d'AIR en y ajoutant des évaluations d'impact sur le commerce extérieur et sur les droits des consommateurs, qui sont venues compléter les évaluations existantes en matière de concurrence et de risque. Depuis 2012, des directives imposent de procéder à une évaluation *ex post* de la réglementation technique, et, depuis 2018, les textes dont le respect génère des frais doivent être évalués tous les cinq ans.

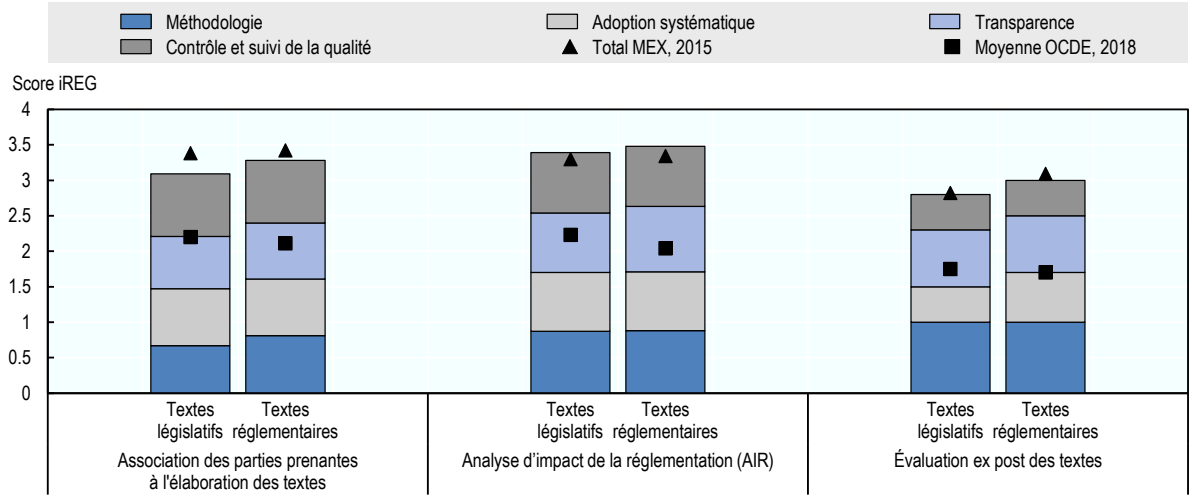
La nouvelle loi générale sur l'amélioration de la réglementation visant à réformer la Constitution mexicaine en matière de politique réglementaire a été promulguée en mai 2018. Outre la modernisation de la politique réglementaire, elle institue le Système national d'amélioration de la réglementation, qui définit les fonctions et les responsabilités des organes autonomes et des administrations au niveau des États et des municipalités. Cette loi oblige les administrations infranationales à utiliser des outils de base comme l'AIR. Le Mexique devrait s'assurer de la pleine application de ces outils, étant donné que certains des obstacles réglementaires les plus imposants se situent encore au niveau régional.

Les indicateurs relatifs à l'AIR et à l'association des parties prenantes qui sont présentés pour les textes législatifs prennent en compte uniquement les démarches accomplies par le pouvoir exécutif, dont émanent environ 34 % de la législation au Mexique. Dans ce pays, il n'existe aucune obligation formelle de consultation ni d'AIR destinées à éclairer l'élaboration des textes législatifs émanant du Parlement.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

À la suite de l'adoption de la loi générale sur l'amélioration de la réglementation, la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER) du Mexique est devenue la **Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (CONAMER)** eu égard à l'élargissement de son mandat. Il s'agit toujours d'un organe déconcentré du ministère de l'Économie bénéficiant d'une autonomie technique et opérationnelle, mais la CONAMER reste subordonnée hiérarchiquement au ministère. La loi générale sur l'amélioration de la réglementation définit les attributions de la CONAMER et sa mission, à savoir promouvoir la transparence dans l'élaboration et la mise en application de la réglementation ainsi que la simplification des procédures, en s'assurant que les coûts associés à celles-ci soient plus que compensés par les avantages qu'elles offrent. Certaines des fonctions essentielles assurées par la CONAMER dans la perspective de la mise en place d'un cadre réglementaire de qualité consistent à évaluer les projets de réglementation en ayant recours à une AIR, à contrôler le processus de consultation publique sur les projets de réglementation, à coordonner le programme de planification de la réglementation et à en assurer le suivi, à promouvoir des programmes de simplification, et à examiner les textes existants. La Direction générale des normes du ministère de l'Économie est chargée de superviser l'élaboration des projets de réglementation ou de norme technique par les ministères et organismes publics sectoriels, notamment de s'assurer de l'adhésion aux normes et pratiques internationales ou de la prise en considération de ces normes et pratiques. La conformité des projets de réglementation ou de norme technique avec les règles générales d'AIR en matière de politique réglementaire doit ensuite être vérifiée, sous la supervision de la CONAMER.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Mexique, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (34 % de la législation mexicaine).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871445

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Mexique

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●							
	Association des parties prenantes		●							
	Évaluation *ex post*		●							
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●							
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●							
Coordination de la politique de la réglementation			●							
Orientations, conseils et soutien			●							
Vérification de la qualité juridique		●	●							

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Norvège

Vue d'ensemble et évolutions récentes

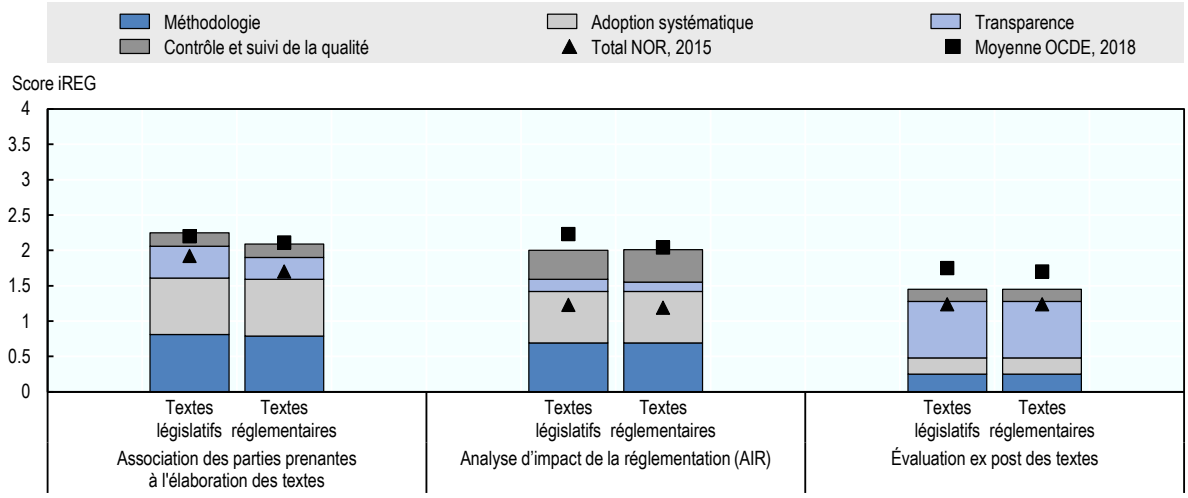
La Norvège a amélioré sa procédure générale d'élaboration de la réglementation en actualisant en 2016 les Instructions relatives aux études et rapports officiels. Désormais placées sous la responsabilité du ministère des Finances, ces instructions définissent, sous la forme de directives et d'orientations, les procédures applicables à la préparation des projets de réglementation, aux analyses d'impact de la réglementation (AIR), à l'association des parties prenantes et aux évaluations *ex post*. Elles instaurent de nouveaux seuils de détermination du type d'analyse à mener – simplifiée ou complète, et de quantification des coûts et des avantages lorsque la réglementation est susceptible d'avoir un impact non négligeable sur un grand nombre de personnes. La transparence pourrait être améliorée si l'intégralité des AIR était publiée en ligne, de même que les raisons de la réalisation d'une analyse simplifiée, le cas échéant.

Tous les projets de loi font l'objet d'une consultation publique. Les Instructions de 2016 imposent des consultations à un stade plus précoce, mais selon les données disponibles, cette disposition n'est pas encore pleinement appliquée. Elles encouragent également une meilleure coordination entre les administrations nationale et infranationales pour l'ensemble des lois, et le recours à des dispositifs inclusifs tels que la vidéoconférence ou les médias sociaux pour s'assurer que toutes les parties concernées expriment leur avis. Les évaluations *ex post* ne sont pas obligatoires, mais il en a été réalisé pour certaines réglementations à la demande du Parlement, de groupes extérieurs, de la Cour des comptes ou en raison d'obligations légales. Au cours des dernières années, des évaluations fondées sur des principes en rapport avec la concurrence et la charge administrative ont également été réalisées afin d'améliorer la croissance de la productivité et de réduire les coûts supportés par les entreprises.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **ministère des Finances** est chargé des Instructions relatives aux études et rapports officiels, qui fixent les directives et les orientations concernant l'élaboration des projets de réglementation, les AIR, l'association des parties prenantes et les évaluations *ex post*. Il fournit également des conseils et assure une formation dans ces domaines. Le ministère des Finances, en association avec le ministère des Affaires communales et de la Modernisation, peut aussi prendre des initiatives visant à améliorer l'efficacité des textes. Le **ministère de la Justice et de la Sécurité publique** est responsable au premier chef de la vérification de la qualité juridique des textes en cours d'élaboration. Une réforme importante réside dans la création du **Conseil pour l'amélioration de la réglementation**, organe indépendant du gouvernement qui examine certaines AIR et certains projets de réglementation nouvelle ou modifiée ayant des conséquences sur les entreprises. Ce conseil est supervisé par le ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche, et chargé de promouvoir de bonnes pratiques réglementaires et de réduire le poids de la réglementation. Il publie des avis formels sur la qualité des AIR en utilisant un système de feux tricolores et peut suggérer des révisions. Ces avis sont publiés sur son site internet ainsi que sur celui du ministère de façon à être utilisés lors des auditions publiques.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Norvège, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé.
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871483

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Norvège

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR					●				
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●			●				
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien			●							
Vérification de la qualité juridique				●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Nouvelle-Zélande

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Nouvelle-Zélande a apporté des changements importants à sa politique de gestion de la réglementation du fait de la mise en place de sa stratégie de bonne gestion réglementaire. La perspective d'une bonne gestion réglementaire s'applique à tous les organismes de réglementation et implique l'adoption d'une vision globale de la réglementation prenant en compte l'ensemble du cycle. En outre, elle prévoit expressément un renforcement de l'attention accordée à la coopération réglementaire internationale, qui est susceptible de réduire le chevauchement entre les textes et d'améliorer la cohérence de la réglementation, notamment avec des partenaires clés comme l'Australie.

En vertu d'une révision du Manuel du gouvernement (*Cabinet Manual*), les organismes publics peuvent adopter une approche plus flexible de la consultation des parties prenantes. Les organismes publics sont encouragés, dans la version révisée du Manuel, à nouer et entretenir des relations étroites avec les parties prenantes tout au long du cycle de la politique réglementaire. Il importera d'évaluer l'efficacité et l'efficience du système de consultation au fil du temps.

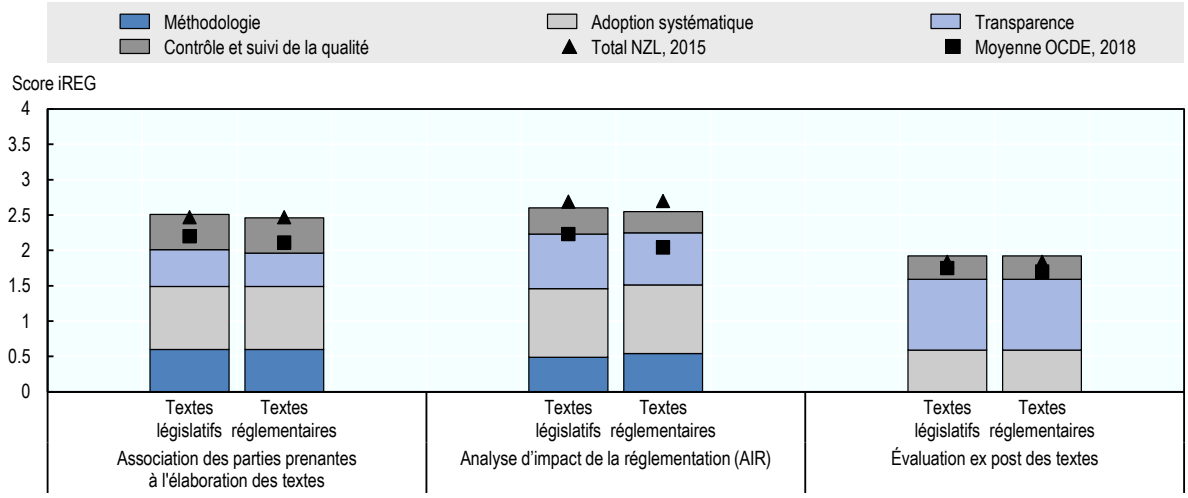
Dans les Attentes de l'administration publique en matière de bonnes pratiques réglementaires (*Government Expectations for Good Regulatory Practice*), il est prévu que les organismes de réglementation assurent un suivi régulier de la performance des systèmes réglementaires en vigueur afin de déterminer si ces derniers continuent à remplir leur rôle. Toutefois, dans la pratique, un nombre relativement limité d'évaluations *ex post* en bonne et due forme ont été réalisées.

De nouveaux processus de filtrage sont destinés à inciter davantage les organismes de réglementation à opter pour le mécanisme d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Dans le cas où un projet de réglementation est adopté sans avoir fait l'objet d'une AIR et sans bénéficier d'une dérogation valable à ce titre, ou lorsque la qualité de l'AIR n'est pas garantie ou n'a pas été jugée conforme aux critères d'assurance qualité, il est demandé d'établir un rapport d'analyse supplémentaire (*Supplementary Analysis Report – SAR*). Même lorsqu'une AIR a été réalisée, les ministères doivent préciser comment ils assureront le suivi des changements et comment ils les examineront, de préférence dans le cadre du suivi permanent qu'ils exercent sur le système réglementaire dans son ensemble, une fois ces changements mis en œuvre.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

L'**équipe chargée de la qualité de la réglementation** au sein du Trésor effectue le contrôle de la qualité des outils de gestion réglementaire et s'assure de l'amélioration systématique de la réglementation. Le **Comité consultatif pour l'élaboration de la législation (*Legislation Design and Advisory Committee*)** et le **Bureau du Conseiller parlementaire (*Parliamentary Counsel Office*)** sont tous deux chargés de fournir des conseils et des orientations et de vérifier de près la qualité juridique des textes. La **Commission de la productivité de Nouvelle-Zélande (*New Zealand Productivity Commission*)** est un organe indépendant de recherche et de conseil. Elle a évalué le système de politique réglementaire du pays, notamment sous les angles de l'AIR et de la performance des régulateurs. Elle a également conduit un certain nombre d'examens dans des domaines ou des secteurs spécifiques de l'action publique, comme l'accessibilité financière du logement, l'enseignement supérieur et l'urbanisme.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Nouvelle-Zélande, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (97 % de la législation néo-zélandaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871502

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Nouvelle-Zélande

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●							
	Association des parties prenantes		●							
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●			●		●		
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●			●				
Coordination de la politique de la réglementation			●							
Orientations, conseils et soutien			●			●		●		
Vérification de la qualité juridique						●		●		

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Pays-Bas

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Les Pays-Bas ont une longue tradition de réformes de la réglementation, qui mettent l'accent sur la réduction de la charge réglementaire pesant sur les entreprises et les citoyens. Cette orientation est restée au cœur de la plupart des initiatives récentes en matière d'amélioration de la réglementation.

Le Cadre décisionnel intégré (*Integraal Afwegingskader* – IAK) regroupe les règles et instructions en vigueur pour l'évaluation d'impact *ex ante*. Bien que l'objectif fondamental reste la mesure des coûts de la réglementation, l'IAK a progressivement été mis à jour depuis 2015 grâce à l'ajout d'évaluations de l'impact de la réglementation sur l'innovation, les PME, l'égalité hommes-femmes et les pays en développement. L'évaluation *ex post* périodique de l'efficacité et de l'efficience des textes, obligatoire pour toutes les lois depuis 2001, comprend maintenant une évaluation de la charge réglementaire, et est complétée par des analyses de la charge administrative et des coûts liés au respect des textes dans des secteurs spécifiques.

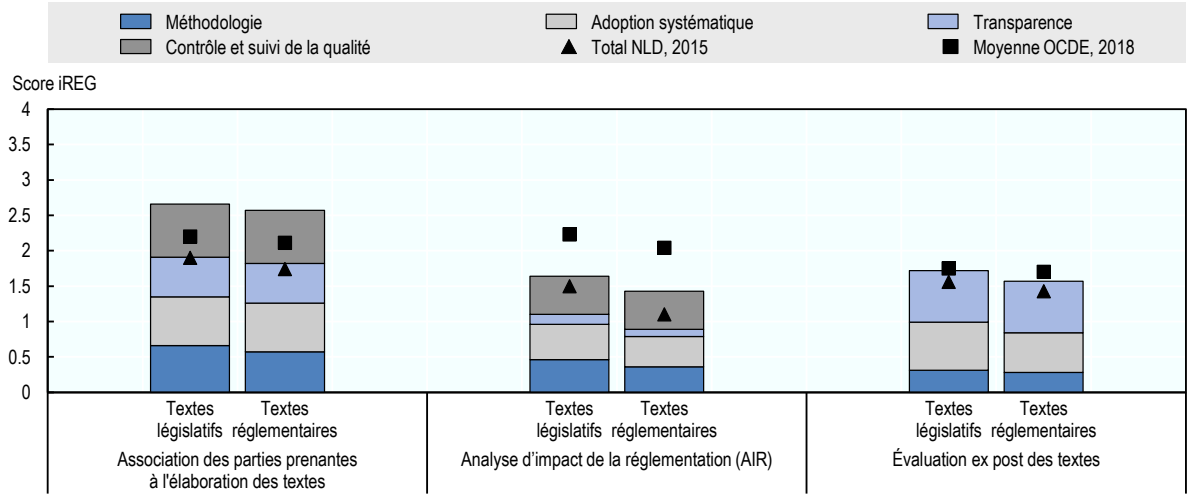
Ces dernières années, les Pays-Bas ont accordé une importance toute particulière à l'accessibilité et à la transparence du processus réglementaire. À cette fin, un calendrier numérique a été créé pour permettre au grand public de suivre la procédure législative. La consultation publique par l'intermédiaire du site internet interactif central a été renforcée et elle est utilisée plus fréquemment pour les avant-projets de texte ainsi que pour les documents d'orientation qui éclairent sur la nature d'un problème et les solutions possibles. Les PME peuvent formuler des suggestions aux premiers stades de l'élaboration d'un texte dans le cadre du « test PME » récemment mis en place.

Le fait de systématiquement informer le grand public à l'avance qu'une consultation est prévue pourrait permettre de recevoir des avis plus nombreux lors des consultations publiques. En outre, le cadre néerlandais d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pourrait encore être renforcé grâce à l'élargissement de la portée des AIR, qui seraient axées non plus seulement sur la charge réglementaire mais consisteraient aussi en une évaluation plus systématique des avantages et des effets redistributifs de la réglementation concernée.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Composante de l'administration publique, l'**Unité chargée des questions de justice et de l'amélioration de la politique réglementaire** au ministère de la Justice et de la Sécurité vérifie que le cadre d'AIR est globalement respecté. L'**Unité pour la réforme réglementaire et la politique en matière de TIC** du ministère des Affaires économiques coordonne le programme de réduction de la charge réglementaire et assure le contrôle de la qualité des évaluations menées dans ce domaine. Le **Comité consultatif néerlandais sur la charge réglementaire** (*Adviescollege Toetsing Regeldruk – ATR*), organe indépendant du gouvernement, conseille les ministères sur la qualité des différentes évaluations de la charge au début de l'élaboration d'un projet de texte, et peut recommander d'améliorer celles dont la qualité est jugée insuffisante. Une fois que le gouvernement a donné son approbation, le **Conseil d'État** émet un avis formel sur la qualité juridique globale du projet de loi.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Pays-Bas, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (98 % de la législation néerlandaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871464

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Pays-Bas

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●	●		●				
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*		●							
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●			●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●	●		●				
Coordination de la politique de la réglementation			●	●						
Orientations, conseils et soutien			●	●						
Vérification de la qualité juridique				●						●

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Pologne

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Depuis 2015, la Pologne a apporté un certain nombre de modifications à ses pratiques de gestion réglementaire, compte tenu des nouvelles règles de fonctionnement du Conseil des ministres, dans le cadre de son programme d'amélioration de la réglementation. Ces règles, entrées en vigueur en 2015, ont érigé la consultation publique en principe général du processus d'élaboration de la réglementation, et imposent l'établissement d'un rapport de consultation. Toute absence de consultation doit être justifiée de façon détaillée par le ministère concerné dans l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Grâce à la création d'un site internet central par l'administration publique, l'association du grand public est bien meilleure qu'auparavant. L'administration publique tient également à jour une liste des participants souhaitant être informés des projets de réglementation.

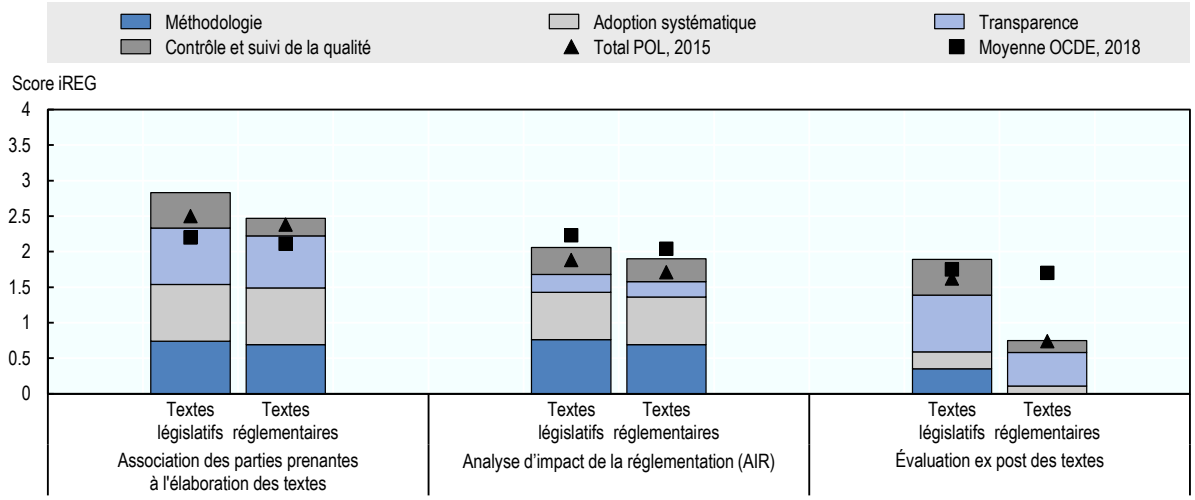
Tous les textes législatifs et réglementaires doivent faire l'objet d'une AIR. Parmi les changements ayant eu lieu en 2014, on note l'élaboration de nouvelles lignes directrices pour l'évaluation de l'impact des textes et la diffusion de formulaires d'AIR uniformisés. Le Conseil des ministres ou ses organes subsidiaires peuvent demander des évaluations *ex post*, et il est prévu à partir de 2018 d'appliquer de nouvelles mesures en matière d'examen systématique de la réglementation axées en particulier sur l'allègement des formalités administratives. Au fil du temps, les évaluations *ex post* pourraient ne plus se limiter à la charge administrative et s'intéresser davantage à l'ensemble des retombées sociales, économiques et environnementales de la réglementation.

Les dispositions que doit respecter le pouvoir exécutif en matière de politique réglementaire ne s'appliquent pas aux lois émanant du Parlement, qui représentent en moyenne près de 40 % des lois adoptées entre 2014 et 2016. En revanche, une AIR est censée être réalisée pour toutes les propositions de loi émanant du Sénat selon les règles définies par le Conseil des ministres.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

En Pologne, la **Chancellerie du Premier Ministre** est l'organe central de contrôle des outils de gestion réglementaire. Le ministère du Développement économique est chargé de l'amélioration systématique de la réglementation et du programme d'amélioration de la réglementation du pays. Le **Coordonnateur de l'AIR et le Conseil de programmation du gouvernement** assument conjointement la responsabilité du contrôle qualité de l'association des parties prenantes et de l'AIR, le Conseil de programmation étant également chargé de contrôler la qualité des évaluations *ex post*. Le **Conseil législatif** est responsable de la vérification de la qualité des projets de réglementation sur le plan juridique. Le contrôle parlementaire est limité à la vérification des aspects juridiques, et appliqué aux lois émanant du pouvoir exécutif comme à celles qui émanent du Parlement par le **Bureau législatif de la Chancellerie du Sénat**, et par le **Bureau de la recherche et le Bureau législatif de la Chancellerie de la Diète**, respectivement.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Pologne, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (57 % de la législation polonaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871521

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Pologne

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●	●							
	Association des parties prenantes	●	●							
	Évaluation *ex post*	●	●							
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●				●			
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●	●							
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien		●	●							
Vérification de la qualité juridique		●					●			

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Portugal

Vue d'ensemble et évolutions récentes

En mars 2017, par sa résolution n° 44, le Conseil des ministres du Portugal a pris des mesures essentielles en instaurant l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Telle qu'elle est appliquée actuellement, l'« analyse d'impact de la législation », ainsi qu'on appelle l'AIR dans ce pays, impose aux décideurs de fournir une description qualitative des avantages de la nouvelle réglementation et de quantifier ses effets sur les entreprises. Elle comprend également un test propre aux petites et moyennes entreprises (« test PME ») et une analyse d'impact sur la concurrence. L'Unité technique d'analyse d'impact de la législation (UTAIL) a été créée pour assurer le contrôle et l'appui de la nouvelle AIR. En 2018, les ministères devront également évaluer les effets de la législation sur les citoyens, ainsi que ses effets sur l'administration publique à partir de 2019.

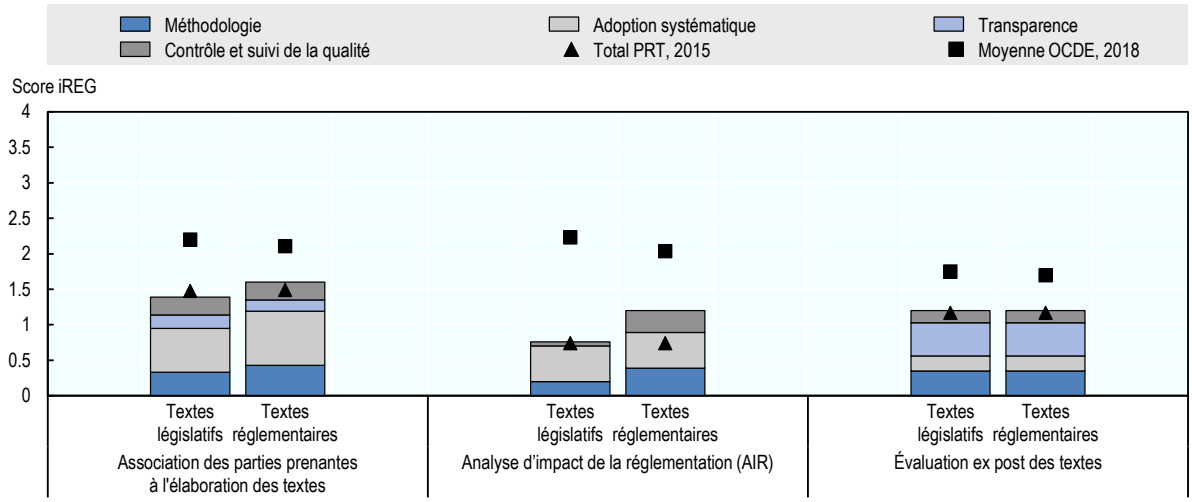
Bien que le rôle de l'AIR ait été élargi, cette analyse n'est pas encore utilisée dans les consultations avec les parties prenantes. La plupart du temps, ces dernières ont uniquement l'occasion de soumettre leurs commentaires dans le cas où un projet de réglementation est établi. Le Portugal pourrait s'adresser aux parties prenantes plus tôt et avant qu'une option privilégiée ne soit retenue. Une AIR pourrait également être proposée aux parties prenantes afin d'étayer les débats.

En 2016, le Portugal a mis à jour son programme de simplification administrative, dont l'appellation « Simplex » est devenue « Simplex+ ». Ce programme est centré sur les mesures que l'administration publique s'engage à mettre en œuvre dans l'année pour simplifier le quotidien des citoyens et des entreprises. Une équipe a sillonné le pays durant quatre mois pour recueillir des avis : 2 000 citoyens et entreprises ont été interrogés et des forums spéciaux ont été organisés au sein du secteur public. L'un des principaux facteurs déterminants de la réussite du programme Simplex+ est le suivi rigoureux qui en est fait. Les citoyens peuvent faire des suggestions à tout moment sur les procédures administratives. Le Portugal pourrait envisager de mettre en place des examens approfondis dans certains secteurs ou domaines de l'action publique.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Pour appuyer la mise en place de l'AIR, le Conseil des ministres a créé l'**Unité technique d'analyse d'impact de la législation (UTAIL)** au sein du Centre juridique de la Présidence du Conseil des ministres (CEJUR). L'UTAIL joue le rôle d'organe de supervision apportant son soutien à la mise en œuvre de l'AIR. Elle met au point la méthode d'analyse d'impact, fournit une aide technique, assure la formation du personnel des ministères et d'autres entités administratives, et élabore et examine le rapport associé à chaque analyse d'impact. L'**Agence pour la modernisation administrative (AMA)** est un institut public sous administration indirecte de l'État. Elle promeut la modernisation de l'administration publique par l'intermédiaire de la simplification administrative, c'est-à-dire par l'évaluation de la charge administrative dans le cadre des projets Simplex+, par la recherche et la diffusion de bonnes pratiques en matière de simplification administrative et réglementaire, et par sa contribution au cadre de la simplification.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Portugal, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (80 % de la législation portugaise).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871540

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Portugal

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée						●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●				
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique										

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

République slovaque

Vue d'ensemble et évolutions récentes

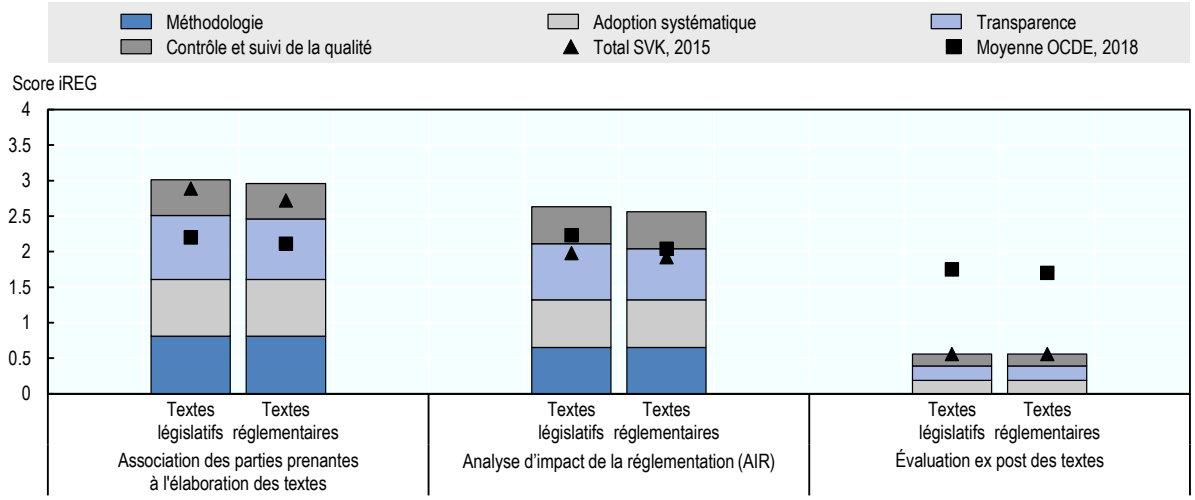
La République slovaque a réalisé des progrès notables dans la mise en œuvre de certains des outils de gestion réglementaire. L'initiative « AIR 2020 – Stratégie d'amélioration de la réglementation » est une démarche globale qui vise à instaurer une politique de la réglementation pangouvernementale axée, entre autres, sur l'amélioration de l'évaluation *ex ante* et *ex post* des textes. Il est obligatoire depuis 2008 de réaliser des analyses d'impact de la réglementation (AIR) conformément à la « Méthodologie unifiée d'évaluation de certains effets », des réformes ayant été menées en vue de la mise en place d'une méthode fiable d'évaluation des retombées économiques, sociales et environnementales, qui prévoit notamment un test propre aux petites et moyennes entreprises (« test PME »), et qui a été élargie à l'évaluation des effets sur l'innovation en 2015. Malgré ces améliorations, les ministères slovaques continuent bien souvent à éprouver des difficultés à quantifier les retombées plus larges, car ils se concentrent sur les incidences budgétaires et, dans une moindre mesure, sur les conséquences sur l'activité des entreprises. Les procédures de consultation publique à un stade ultérieur du processus d'élaboration de la réglementation sont bien développées, tous les textes législatifs étant automatiquement publiés sur le portail de l'administration publique. Les réformes de 2015 ont accru l'importance des consultations aux premiers stades de l'élaboration de la réglementation, notamment celles engagées avec les associations professionnelles. Les évaluations *ex post* des textes en vigueur ont jusque-là été essentiellement centrées sur la charge administrative. Toutefois, la stratégie AIR 2020 prévoit la réalisation d'évaluations plus complètes.

Malgré les améliorations résultant de la création du Comité de travail permanent du Conseil législatif de la République slovaque, celle-ci gagnerait à renforcer encore le contrôle de sa réglementation, en chargeant un organe proche du centre de gouvernement d'évaluer l'ensemble des effets de la réglementation, au lieu de répartir la responsabilité de cette tâche entre plusieurs ministères qui doivent collaborer en tant que membres d'un même organe. Il est nécessaire d'améliorer les règles en matière d'évaluation *ex post* des textes, et conseillé de recourir systématiquement à des évaluations ciblées et approfondies. La stratégie 2020 constitue un progrès.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Comité de travail permanent du Conseil législatif de la République slovaque**, hébergé depuis sa création en 2015 par le ministère de l'Économie, est chargé de contrôler la qualité des AIR. Plusieurs ministères (le ministère de l'Économie en tant que coordonnateur, le ministère des Finances, le ministère du Travail et des Affaires sociales, le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Intérieur, et le Bureau du Vice-Premier Ministre chargé des investissements et de l'informatisation) sont représentés au Comité, ainsi que le Secrétariat général du gouvernement et l'Agence slovaque d'aide aux entreprises. Ils sont conjointement chargés de vérifier la qualité des AIR, chacun se concentrant sur son domaine de compétences. Le **Conseil législatif du gouvernement** en tant que tel est un organe consultatif qui s'intéresse plus particulièrement à la qualité juridique de la réglementation adoptée par le gouvernement.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : République slovaque, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (98 % de la législation slovaque).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871559

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : République slovaque

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●							
	Association des parties prenantes		●							
	Évaluation ex post									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●							
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien			●							
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

République tchèque

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La République tchèque est dotée d'un processus robuste d'analyse d'impact de la réglementation ; elle a notamment mis en place des mécanismes de contrôle de la qualité, par le truchement d'un Comité de l'AIR indépendant de l'exécutif. Tous les projets de textes législatifs et réglementaires émanant de l'exécutif doivent être accompagnés d'une analyse d'impact de base ; une AIR complète doit être réalisée pour les projets ayant des conséquences nouvelles et non négligeables. La qualité des AIR pourrait être améliorée, en particulier pour ce qui est de la quantification des impacts. L'AIR n'est pas obligatoire pour les initiatives législatives des parlementaires, qui représentent environ 40 % des textes législatifs.

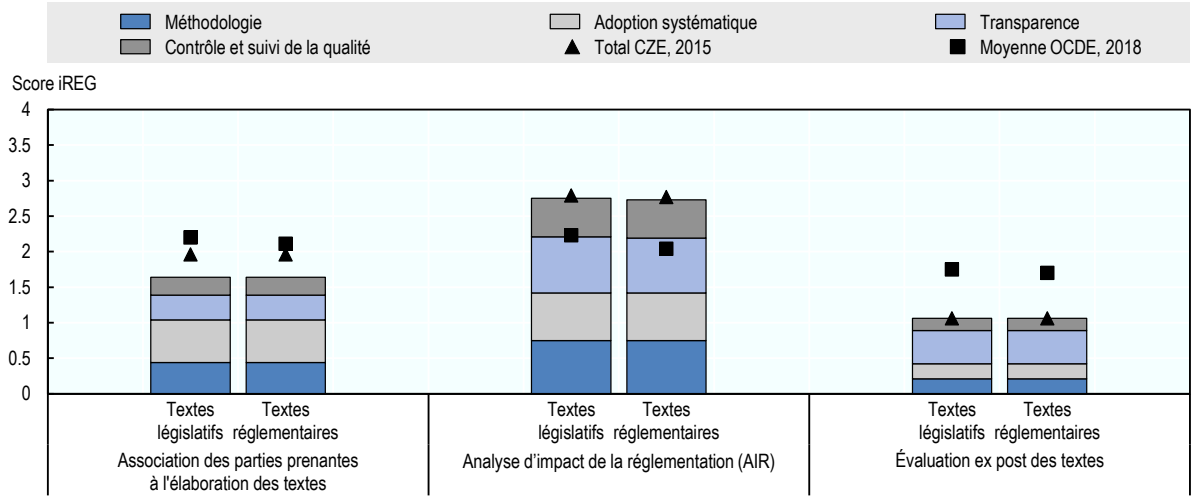
Tous les projets de loi soumis au gouvernement sont publiés sur un portail officiel accessible au public. Dans le cadre du processus d'AIR, il est obligatoire de mener des consultations et de résumer leurs résultats dans le rapport d'AIR. Toutefois, il n'existe aucune règle contraignante précisant la durée ou le format de ces consultations. La République tchèque devrait normaliser le processus de consultation publique et inciter les parties prenantes, et notamment le grand public, à contribuer aux consultations.

La République tchèque a été parmi les premiers pays à lancer un programme de réduction des charges administratives. Alléger les formalités administratives reste une priorité pour les pouvoirs publics mais, contrairement à ce qui a été fait dans de nombreux autres pays, la portée de cette action n'a pas encore été élargie aux autres coûts de la réglementation. L'évaluation de la performance de la réglementation en vigueur est généralement ponctuelle et plutôt rare. La République tchèque prévoit de mettre en place des évaluations *ex post* plus systématiques des textes existants.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Conseil législatif** est un organe consultatif auprès du gouvernement qui vérifie la qualité des projets de texte avant qu'ils ne soient présentés au gouvernement. L'une de ses commissions, le **Conseil de l'AIR**, évalue la qualité des AIR et le respect des procédures définies dans les lignes directrices obligatoires sur les AIR, aide les autorités chargées de l'élaboration d'une AIR, sur demande, et donne son avis sur la nécessité de mener une AIR complète pour un projet de loi donné. Le **Département de la législation** du Bureau du gouvernement est chargé d'assurer le suivi de la qualité juridique des projets de loi dans le cadre de la procédure interministérielle de commentaires et lorsque les projets de loi sont soumis au Conseil législatif et à ses commissions. Le **Département de l'AIR** du Bureau du gouvernement coordonne le processus d'AIR au sein de l'administration centrale, fournit une aide méthodologique et publie des documents d'orientation pour le processus d'AIR. Le **Département de la compatibilité**, au sein du Bureau du gouvernement, veille à la compatibilité avec le droit de l'UE.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : République tchèque, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (59 % de la législation tchèque).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871065

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : République tchèque

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●				●				
	Association des parties prenantes	●				●				
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●				
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●				●				
Vérification de la qualité juridique		●				●				

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Royaume-Uni

Vue d'ensemble et évolutions récentes

Le Royaume-Uni continue à investir dans son système de politique réglementaire, en mettant l'accent en particulier sur les entreprises. Les ministères britanniques conduisent régulièrement des évaluations postérieures à la mise en œuvre, notamment pour toutes les mesures ayant des répercussions sur les entreprises depuis l'adoption de la loi sur les petites entreprises, l'entrepreneuriat et l'emploi (*Small Business, Enterprise and Employment Act*) en 2015. Au cours des dernières années, l'administration a également mis en place le programme *Business Impact Target* et le programme d'évaluation *Cutting Red Tape* pour réduire les coûts de la réglementation pesant sur les entreprises.

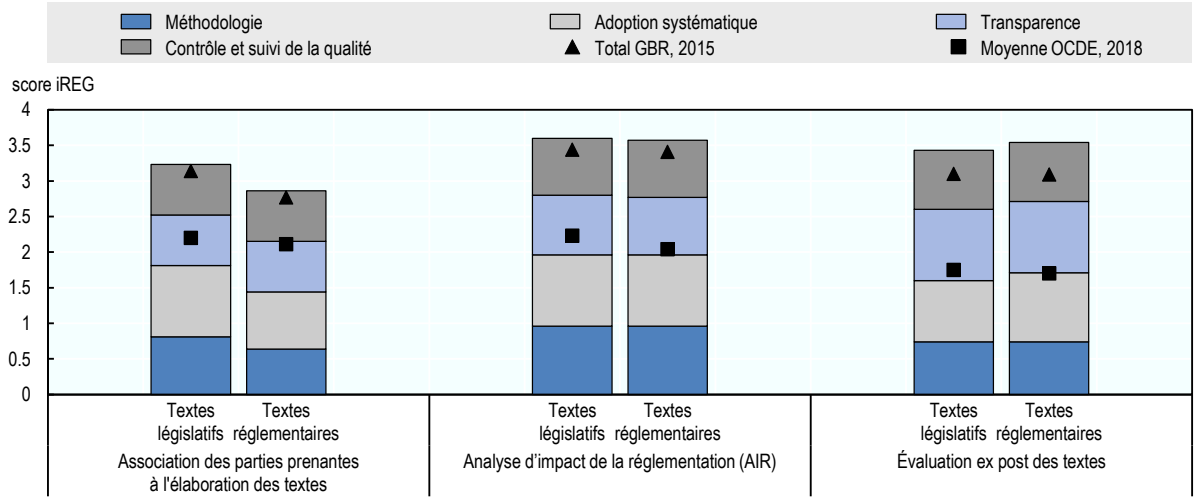
Au Royaume-Uni, des consultations sont menées pour l'ensemble des textes réglementaires. Le Secrétariat général du gouvernement (*Cabinet Office*) a publié un ensemble révisé de principes de consultation afin d'offrir une approche mieux proportionnée et ciblée. Grâce à l'application *Dialogue*, une façon innovante d'associer les parties prenantes à la modernisation des pratiques en matière d'emploi a été introduite. Pour rendre ces consultations plus accessibles, une période minimale de consultation des citoyens pourrait être envisagée. Soucieux de proposer des approches réglementaires favorables à l'innovation, le Bureau de l'innovation de l'Autorité de régulation des médicaments et des produits de santé (*Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency*) a mis en place un guichet unique permettant aux organisations désireuses de lancer de nouveaux produits d'obtenir des conseils gratuits en matière de réglementation. De même, le « bac à sable » réglementaire de l'Autorité de bonne conduite financière (*Financial Conduct Authority*) permet aux entreprises de tester en situation réelle des produits ou services innovants.

Le Royaume-Uni continue de privilégier l'élaboration des politiques fondée sur des données probantes. Une analyse d'impact de la réglementation (AIR) préliminaire et une AIR finale qui prennent en compte les commentaires des parties prenantes sont conduites pour l'ensemble des textes réglementaires, à l'exception des mesures de déréglementation et de celles ayant un faible coût, qui font l'objet d'une procédure accélérée. Récemment, un mécanisme de demandes initiales de révision a été mis en place pour avertir les régulateurs suffisamment tôt que le niveau de qualité de leur texte révélé par l'AIR laisse à désirer, le cas échéant, afin qu'ils disposent d'assez de temps pour l'améliorer. Le Royaume-Uni gagnerait à élargir le champ de ses priorités actuelles en matière de politique réglementaire, axées sur les entreprises, à d'autres éléments importants pour la croissance inclusive.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Comité de la politique de la réglementation *(Regulatory Policy Committee)*** est un organe consultatif non ministériel chargé de fournir à l'administration un service de contrôle extérieur et indépendant des données probantes et des analyses qui sous-tendent les nouveaux projets de réglementation dans le cadre des AIR. Il est également chargé de vérifier minutieusement la qualité des évaluations *ex post* des textes législatifs. La **Direction de l'amélioration de la réglementation (*Better Regulation Executive*)**, composante du ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (*Department for Business, Energy & Industrial Strategy*), est responsable de la politique d'amélioration de la réglementation et joue le rôle de chef de file, au sein de l'administration britannique, en matière de promotion et de réalisation des changements à apporter au cadre de la politique réglementaire. La **Cour des comptes (*National Audit Office*)** rend compte de l'efficacité du cadre de la politique réglementaire dans son ensemble en menant des études sur l'optimisation des ressources financières. Les organes parlementaires passent au crible les projets de texte législatif pour s'assurer de leur qualité juridique et repérer les domaines de l'action publique dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être renforcée.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Royaume-Uni, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (71 % de la législation britannique).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871217

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Royaume-Uni

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR					●				
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*					●				
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●	●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation					●	●			●	
Coordination de la politique de la réglementation					●					
Orientations, conseils et soutien		●			●	●				
Vérification de la qualité juridique		●				●	●			

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Slovénie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Slovénie a adopté un cadre pangouvernemental pour sa politique réglementaire, qui est défini dans un certain nombre de résolutions et de documents gouvernementaux, comme la Résolution régissant le processus normatif et le Règlement de procédure du gouvernement. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'association des parties prenantes sont obligatoires et presque toujours mises en œuvre, en pratique, pour les textes législatifs. Souvent, les parties prenantes sont associées durant une courte période et les AIR se limitent à une évaluation qualitative, bien que quelques progrès aient été réalisés. La Slovénie pourrait accroître le contrôle de ces outils de politique réglementaire pour s'assurer qu'ils sont utilisés de manière efficace.

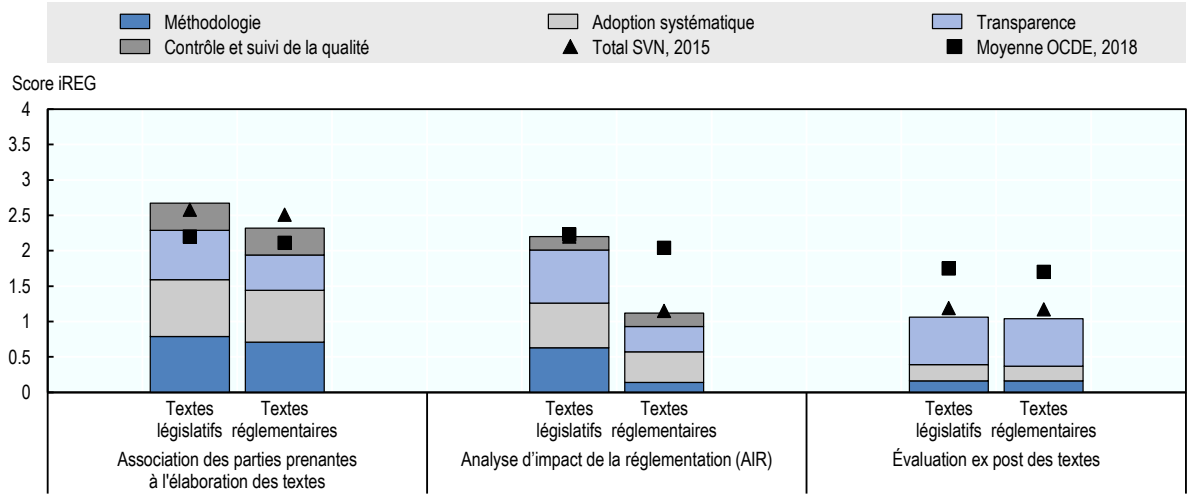
Le pays a très tôt adopté le modèle des coûts standard (MCS), et axé depuis lors ses efforts en matière d'évaluation *ex post* sur la réduction de la charge administrative au profit des entreprises. Aujourd'hui, les réformes réglementaires de la Slovénie sont regroupées en un « Document unique » qui vise à éliminer certains points de désaccord, et le pays a également entamé certaines réformes sectorielles.

Le nouvel Environnement modulaire pour la préparation de documents électroniques est en cours de déploiement. Il simplifiera la préparation de documents dans le processus législatif. Dans le cadre de ce nouvel environnement, toutes les étapes du processus seront uniformisées pour constituer un cycle législatif intégré. En outre, la Slovénie a mis en place un test pour les petites et moyennes entreprises (« Test PME ») dans le but d'aider les ministres à évaluer les coûts de la réglementation pour les entreprises.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Secrétariat général du gouvernement** est chargé de la préparation du Programme de travail législatif, s'assure que les documents produits par l'exécutif sont conformes au Règlement de procédure du gouvernement et, le cas échéant, informe l'auteur d'une proposition de l'absence d'un élément, par exemple une AIR. Le Secrétariat général peut également demander à l'auteur de transmettre des documents relatifs à la proposition de loi à un groupe de travail ou à un conseil gouvernemental en place, si l'un ou l'autre de ces organes n'a pas encore examiné la proposition. Le contrôle de nombreux outils de politique réglementaire relève principalement du **ministère de la Fonction publique**, qui vérifie leurs incidences en termes de frais administratifs. Le ministère de la Fonction publique attire aussi l'attention sur les éléments défavorables qui subsistent dans les propositions de texte et assure la formation en matière de politique réglementaire. Les initiateurs de réglementation nouent un dialogue avec le ministère de la Fonction publique dans le cadre de consultations interministérielles. Le **Bureau gouvernemental de la législation** examine les projets de loi émanant du gouvernement et les lois pour lesquelles l'Assemblée nationale demande l'avis du gouvernement. S'il donne un avis négatif sur une proposition, le ministère qui en est à l'origine doit la modifier.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Slovénie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (93 % de la législation slovène).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871578

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Slovénie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR				●					
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●					
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●			●					
Coordination de la politique de la réglementation		●			●					
Orientations, conseils et soutien					●					
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Suède

Vue d'ensemble et évolutions récentes

En Suède, la simplification reste un pilier de la politique réglementaire. Dans le budget de 2017, les efforts de simplification portent sur deux domaines : l'amélioration du service et le renforcement de l'adéquation des textes à leur finalité. Le gouvernement assurera le suivi de l'initiative d'amélioration du service en évaluant dans quelle mesure l'envoi d'informations est facilité et l'obtention d'une réponse accélérée. S'agissant du renforcement de l'adéquation des textes à leur finalité, l'objectif est que la réglementation favorise la croissance économique et allège les coûts supportés par les entreprises au titre du respect des textes.

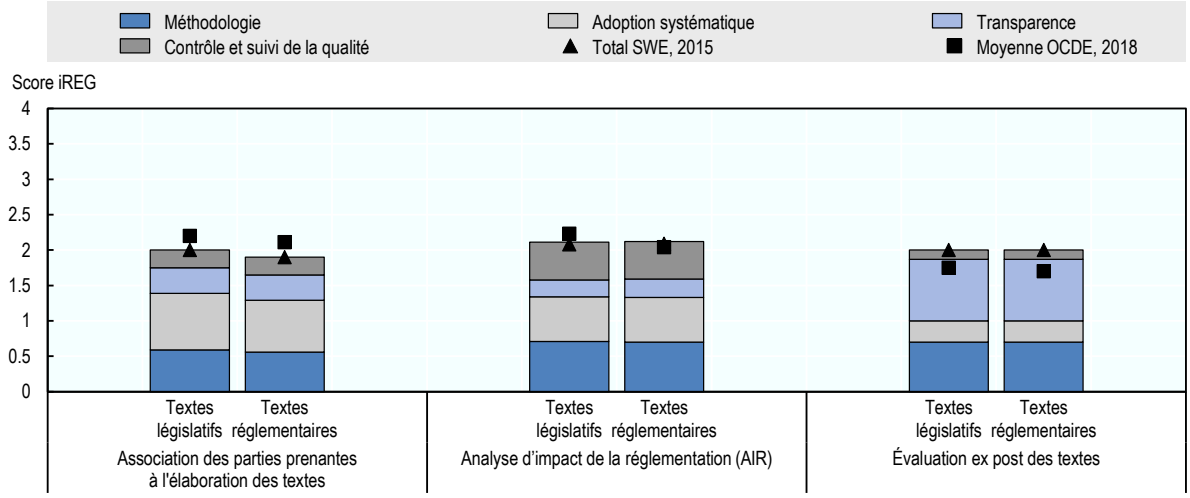
Conformément à l'ordonnance de 2007 sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), l'ensemble des textes législatifs et réglementaires doivent faire l'objet d'une évaluation *ex ante*. Les évaluations *ex post* sont normalement conduites de façon ponctuelle par un ministère, un organisme public ou une commission d'enquête. Les particuliers ou les groupes de défense d'intérêts peuvent également suggérer la réalisation d'évaluations *ex post* en transmettant leurs propositions directement au ministère ou à l'organisme public compétent. La Suède pourrait envisager de développer l'évaluation *ex post* en conduisant des évaluations complètes et détaillées dans des secteurs ou domaines d'action particuliers.

L'association des parties prenantes est profondément ancrée dans le processus d'élaboration des lois en Suède. L'une des quatre lois fondamentales de la Constitution suédoise impose aux pouvoirs publics d'associer les parties prenantes lors de l'élaboration de leurs instruments d'action. Lorsqu'une commission d'enquête est nommée pour examiner une question, elle est habituellement composée de décideurs, d'experts et de personnalités politiques, permettant l'engagement d'une consultation au début du processus. La commission analyse et évalue la proposition. Son rapport final est soumis aux parties prenantes pour examen, avant que la procédure d'élaboration concertée se poursuive au sein des services du gouvernement. Les ministères créent généralement une nouvelle page internet pour chaque consultation. L'administration suédoise pourrait mettre en place un portail central pour faciliter l'accès et la participation des acteurs concernés aux consultations aussi tôt que possible dans le processus.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Conseil suédois pour l'amélioration de la réglementation**, qui avait été officiellement créé en 2008 en tant que commission d'enquête indépendante nommée par le gouvernement, est devenu, en 2015, une structure permanente. Son secrétariat est hébergé par l'**Agence suédoise pour la croissance économique et régionale**. Cette dernière est chargée d'élaborer des méthodes, de fixer des orientations et de dispenser des formations en matière d'outils de politique réglementaire. En outre, elle définit et propose des mesures de simplification, participe à des initiatives internationales visant à simplifier la réglementation pour les entreprises, et sensibilise les organismes publics à l'impact de l'application de la réglementation sur les entreprises. Le **Conseil législatif** doit normalement donner son avis avant que le Parlement prenne la décision d'adopter une loi.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Suède, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé.
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871597

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Suède

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR					●				
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée					●	●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation					●	●				
Coordination de la politique de la réglementation										
Orientations, conseils et soutien						●				
Vérification de la qualité juridique										●

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Suisse

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Suisse n'a entrepris aucune réforme majeure du cadre de sa politique réglementaire depuis 2015. Dans ce pays, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) doit être conduite pour chaque texte. La plupart des AIR sont des AIR simples axées sur l'analyse qualitative, mais les AIR approfondies qui consistent en une analyse plus complète et qui mesurent les retombées sont conduites uniquement pour un nombre limité de textes importants du point de vue économique. En 2016, le Contrôle fédéral des finances de la Suisse s'est penché sur la qualité du cadre national relatif à l'AIR. Il a conclu que les outils d'AIR disponibles étaient sous-utilisés et que la qualité de près de 30 % des AIR examinées était insuffisante. Selon son rapport, il faudrait continuer à améliorer la qualité de l'AIR en renforçant les mécanismes de contrôle de la qualité.

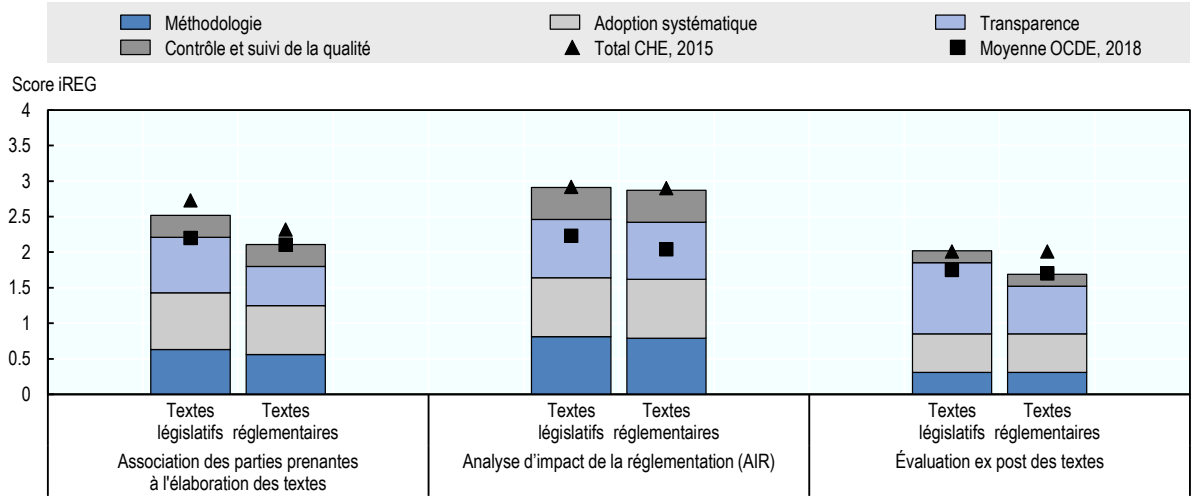
Les parties prenantes peuvent formuler des commentaires sur tous les projets de texte législatif et sur les principaux projets de texte réglementaire à l'occasion de consultations publiques en ligne qui durent au moins 12 semaines. Les parties prenantes sont associées à un stade précoce à la détermination de la nature du problème et des solutions possibles pour la plupart des textes réglementaires, mais ce processus de consultation n'est pas accessible au grand public. La Suisse gagnerait à mettre en place une approche plus systématique en matière de consultations publiques à un stade précoce.

Bien que l'obligation d'évaluer l'action publique soit inscrite dans la Constitution suisse, l'évaluation *ex post* des textes n'est obligatoire que pour certains d'entre eux, et aucune technique d'évaluation standard n'existe pour les réaliser.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Secrétariat d'État à l'économie (SECO)** publie des lignes directrices pour la conduite des AIR et examine certaines d'entre elles afin de donner des avis, qui ne sont pas rendus publics, sur leur qualité. Il produit également des rapports sur le niveau des coûts de la réglementation et les résultats des enquêtes de perception de la charge administrative par les entreprises. L'**Office fédéral de la justice** ainsi que la **Section du droit** et les **Services linguistiques centraux** de la Chancellerie fédérale sont chargés de vérifier la qualité juridique des projets de réglementation et de prodiguer des conseils sur l'association des parties prenantes. L'Office fédéral de la justice donne des orientations pour les processus d'élaboration des textes législatifs et d'association des parties prenantes et pour l'évaluation *ex post*. Il gère également le « réseau évaluation dans l'administration fédérale », qui offre un cadre d'échange sur l'évaluation au sein de cette dernière. La commission d'experts extraparlementaire **« Forum PME »**, composée essentiellement d'entrepreneurs, est un organe qui œuvre en toute indépendance vis-à-vis de l'administration. « Forum PME » vérifie dans certaines AIR la mesure des coûts que la réglementation fait peser sur les PME et des effets qu'elle produit sur elles, et formule des recommandations visant à améliorer le cadre réglementaire applicable aux PME.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Suisse, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (82 % de la législation suisse).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933870989

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Suisse

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR		●			●				
	Association des parties prenantes	●		●						
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée			●			●				
Amélioration systématique de la politique de la réglementation			●	●					●	
Coordination de la politique de la réglementation				●						
Orientations, conseils et soutien		●	●	●						
Vérification de la qualité juridique		●		●						

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Turquie

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Turquie a amorcé son programme d'amélioration de la réglementation au début des années 2000. Le décret réglementaire relatif aux principes et procédures d'élaboration de la législation, promulgué le 17 février 2006 par le Conseil des ministres, constitue le fondement de l'amélioration et du maintien de la qualité des lois et des règlements en Turquie.

Le pays a entrepris d'alléger la charge réglementaire en mettant en place des programmes de simplification en 2005 et 2009. Plus de 14 000 lois ont été réexaminées, des guichets uniques créés, et des outils d'administration électronique utilisés pour faciliter l'accomplissement des démarches que la réglementation impose aux citoyens et aux entreprises.

Afin d'étayer le cadre juridique existant et d'améliorer l'environnement réglementaire, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pourrait être requise de façon plus systématique lors de l'élaboration des textes réglementaires. Actuellement, ces derniers font l'objet d'une AIR uniquement si le Cabinet du Premier Ministre l'exige.

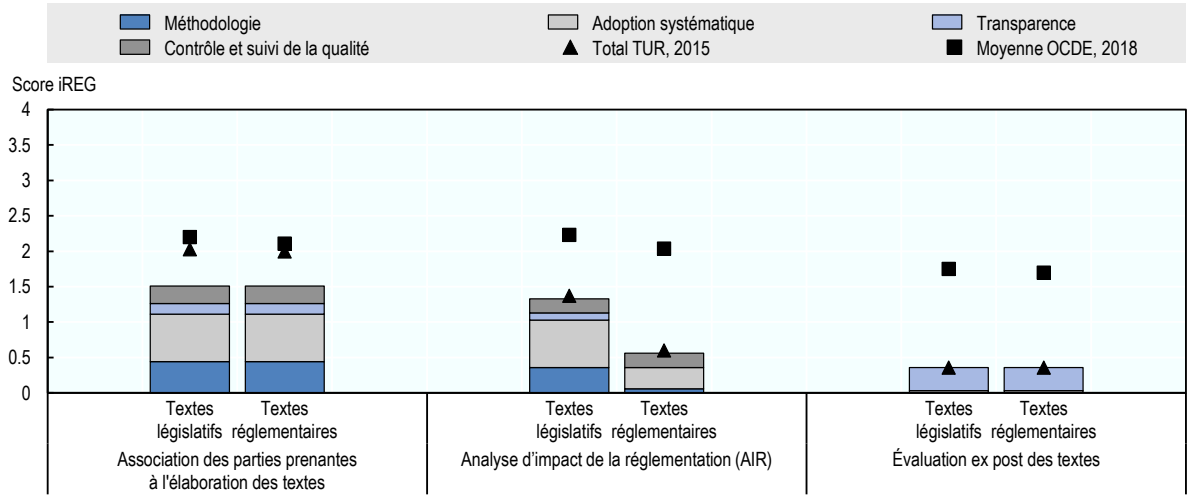
Aucune donnée ne permet d'attester la tenue de consultations ouvertes au grand public en Turquie au cours des dernières années. L'association des parties prenantes pourrait être améliorée grâce à la mise en place d'un mécanisme de consultation systématique sur les projets de nouvelle réglementation, ainsi que par la création de documents permettant d'avertir les citoyens suffisamment tôt des consultations à venir.

L'évaluation des textes existants ne fait pas officiellement partie des pratiques de gestion réglementaire de la Turquie. Les régulateurs ont la possibilité, ponctuellement, de recevoir les doléances des acteurs concernés, bien qu'il appartienne à chaque ministère de décider s'il convient d'y donner suite. Il faudrait rendre systématique le recours à l'évaluation *ex post* pour éclairer l'élaboration de nouvelles politiques et faire le bilan de l'application des textes existants.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

La **Direction générale des lois et des décrets** est l'organe central de contrôle de la Turquie. Ses responsabilités principales sont le contrôle et le suivi de la qualité des outils de gestion réglementaire, en particulier ceux liés à l'AIR. Toutefois, son évaluation du suivi de la qualité ne comprend pas de fonction de filtrage. Cette direction est également chargée de sensibiliser l'ensemble des administrations à l'amélioration de la réglementation, et d'assurer la coordination de la politique réglementaire ainsi que l'orientation et la formation en matière d'utilisation des outils de gestion réglementaire. En outre, elle vérifie de près la qualité juridique des textes réglementaires.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Turquie, 2018



Notes : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et aux AIR concernant les textes législatifs prennent en compte uniquement ceux émanant du pouvoir exécutif (74 % de la législation turque).
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871616

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Turquie

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●								
	Association des parties prenantes									
	Évaluation *ex post*									
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée										
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●								
Coordination de la politique de la réglementation		●								
Orientations, conseils et soutien		●								
Vérification de la qualité juridique		●								

Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Union européenne

Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Commission européenne (CE) est l'organe exécutif de l'Union européenne (UE). Elle propose de nouvelles initiatives et de nouveaux textes qui sont adoptés par le Parlement et le Conseil européens. Avec son programme « Améliorer la réglementation » de 2015, la CE a apporté des changements notables à sa politique d'amélioration de la réglementation, qui a ensuite été affinée une nouvelle fois en 2017.

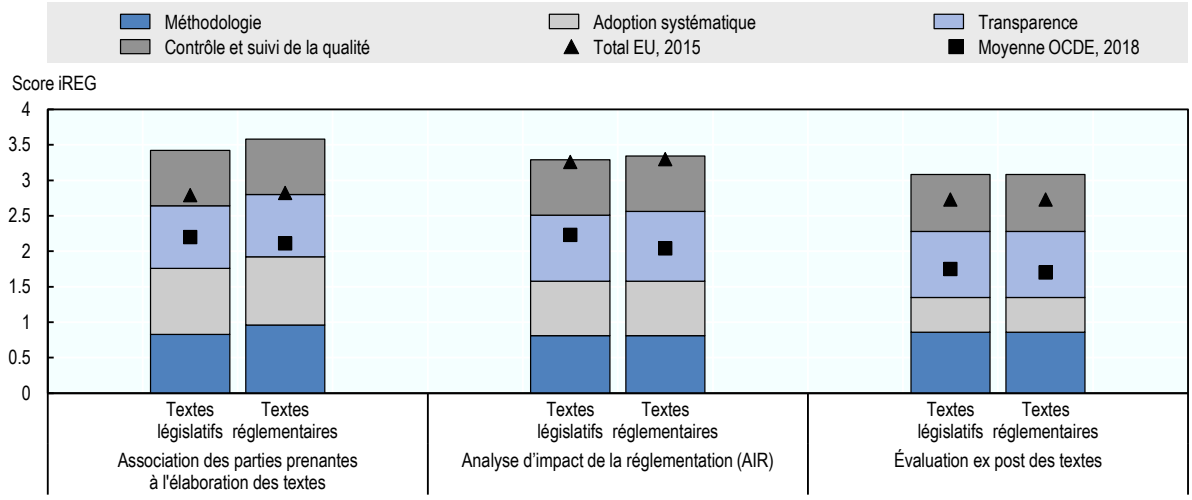
Des analyses d'impact *ex ante* continuent à être réalisées pour les principaux textes. Depuis 2015, des analyses d'impact initiales, notamment une analyse initiale des impacts possibles et des options à prendre en compte, sont préparées et font l'objet d'une consultation pendant quatre semaines, avant la réalisation d'une AIR complète. Après cette période initiale de consultation, la CE organise des consultations publiques de 12 semaines lors de l'élaboration des initiatives requérant une analyse d'impact. Les propositions législatives et l'AIR complète correspondante sont ensuite publiées en ligne, pour commentaires, pendant une période de huit semaines après l'approbation de la proposition par le collège des commissaires. Les projets d'acte d'exécution et d'acte délégué font l'objet d'une consultation publique pendant quatre semaines. La transparence pourrait encore être améliorée si les AIR relatives à ces actes étaient consultables à ce stade, et s'il existait la possibilité de commenter l'analyse.

Le système d'évaluation *ex post*, qui combine des évaluations systématiques de textes spécifiques à des « bilans de qualité » complets par secteur d'action, a été amélioré grâce à la possibilité de commenter les feuilles de route des évaluations pendant quatre semaines, et les principaux éléments de l'ensemble des évaluations pendant 12 semaines. La plateforme REFIT réunit des représentants de la Commission, des États membres et des acteurs non gouvernementaux afin de formuler des suggestions de simplification et de révision des textes de l'UE.

Cadre institutionnel du contrôle de la réglementation

Le **Secrétariat général** de la Commission, organe central chargé d'assurer la cohérence globale des travaux de la Commission, a pour mission de superviser l'amélioration de la réglementation. Il examine les AIR, les processus d'association des parties prenantes et les évaluations *ex post*, prête assistance et formule des recommandations pour améliorer le système. Il fait également office de secrétariat du **Comité d'examen de la réglementation**, qui examine la qualité de l'ensemble des analyses d'impact, ainsi que des principales évaluations et des principaux bilans de qualité en lien avec les textes de l'UE. Le Comité d'examen de la réglementation, présidé par un directeur général de la Commission, est composé de trois hauts fonctionnaires de la Commission et de trois experts extérieurs. À l'extérieur de la Commission, la **Direction de l'évaluation de l'impact du Parlement européen** évalue elle aussi les AIR accompagnant les projets législatifs présentés par la Commission, et peut réaliser des analyses plus détaillées et des évaluations d'impact d'amendements à la demande des commissions du Parlement. Le **Cour des comptes européenne**, institution supérieure de contrôle de l'UE, a également procédé à des audits de la performance du système de gestion de la réglementation.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Union européenne, 2018



Notes : plus une entité a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées par la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, plus son score iREG est élevé. Les résultats présentés s'appliquent à l'ensemble des textes (règlements, directives, actes délégués et actes d'exécution) émanant de la Commission européenne, seule entité dotée du pouvoir d'initiative pour les textes européens.
Source : Enquêtes 2014 et 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933871160

Localisation des fonctions de contrôle de la réglementation : Union européenne

Fonctions de contrôle de la réglementation		Centre de gouvernement	Trésor, ministère des Finances ou de l'Économie	Ministère de la Justice	Autres ministères	Organisme non ministériel	Parlement	Bureau du procureur général	Institution supérieure de contrôle	Institution judiciaire
Suivi de la qualité de...	AIR	●				●	●			
	Association des parties prenantes	●				●	●			
	Évaluation *ex post*	●				●				
Détermination des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation peut être améliorée		●					●			
Amélioration systématique de la politique de la réglementation		●				●	●		●	
Coordination de la politique de la réglementation		●					●			
Orientations, conseils et soutien		●				●	●			
Vérification de la qualité juridique		●							●	

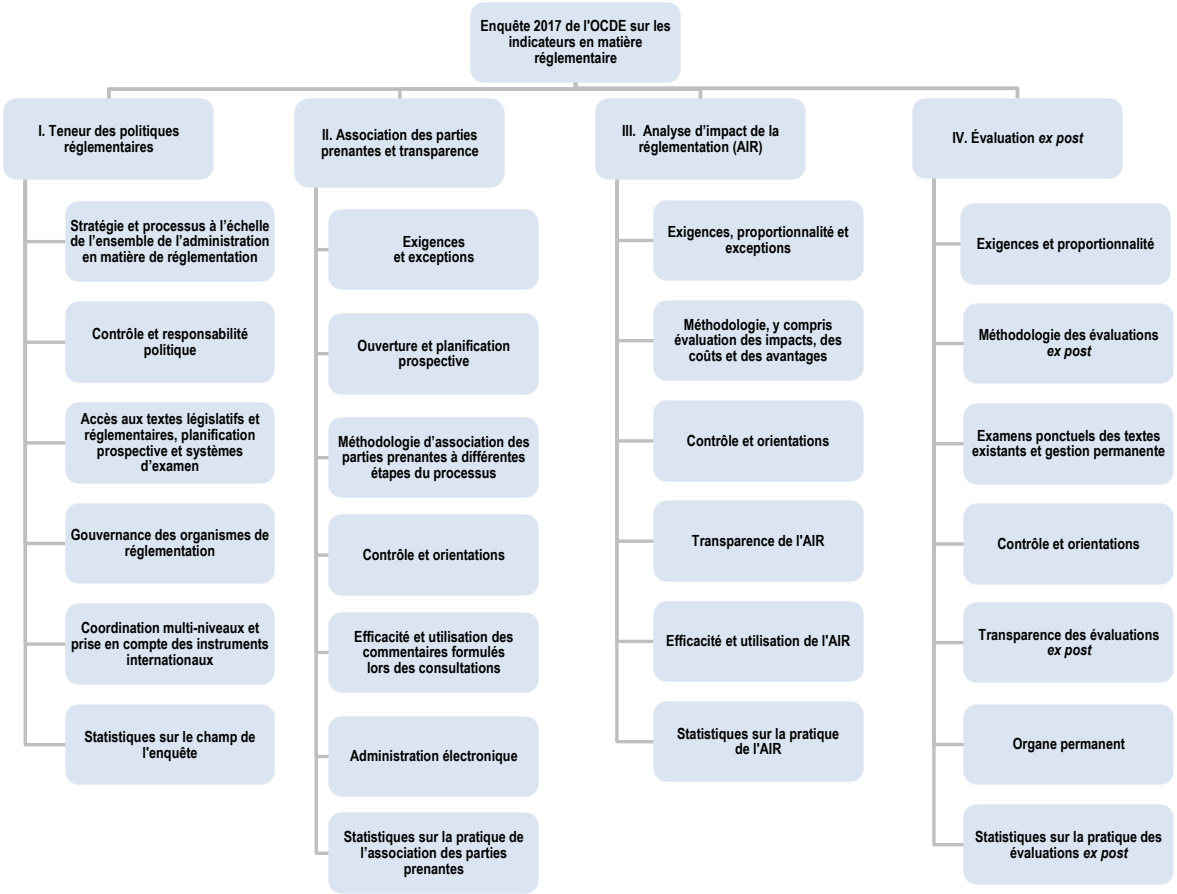
Notes : ● indique qu'une fonction donnée de contrôle de la réglementation est exercée par au moins un organe au sein de l'instance indiquée. Les données reflètent la situation au 31 décembre 2017 et ne tiennent pas compte des changements intervenus en 2018.
Source : Questions d'enquête sur les organes de contrôle de la réglementation, enquête 2017 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, http://oe.cd.ireg.

Annexe A. Enquête 2017 de l'OCDE sur les indicateurs en matière réglementaire et indicateurs composites

Enquête 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire

Structurée autour des domaines de bonne pratique décrits dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012, ci-après dénommée « Résolution de 2012 » (OCDE, 2012), l'enquête 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire a permis de recueillir des renseignements sur la teneur des politiques réglementaires et sur les exigences et pratiques nationales en matière d'association des parties prenantes, d'analyse d'impact de la réglementation et d'évaluation *ex post* (voir les détails de la structure de l'enquête au Graphique A.1).

Graphique A.1 Structure de l'enquête 2017 de l'OCDE sur les indicateurs en matière réglementaire



Il s'agit de la deuxième édition de l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire, après une première édition réalisée en 2014. Ces enquêtes 2014 et 2017 s'inscrivent dans le prolongement des enquêtes sur la gestion réglementaire réalisées en 1998, 2005 et 2008/09. Par rapport à ces enquêtes antérieures, les enquêtes sur les indicateurs en matière réglementaire mettent davantage l'accent sur les données probantes et sur les exemples à l'appui des réponses des pays, ainsi que sur la façon dont les différents pays répondent à des exigences similaires en matière de politique de la réglementation. Elles s'inscrivent dans le cadre d'un programme de politique réglementaire ambitieux et tourné vers l'avenir et sont conçues pour suivre au fil du temps les progrès réalisés en la matière. Les enquêtes reflètent les progrès réalisés par les pays déjà dotés de pratiques avancées en matière de réglementation, tout en révélant les efforts déployés par les pays qui commencent juste à se doter d'une politique de la réglementation. En plus de recueillir des renseignements sur les exigences formelles en vigueur, elles permettent de rassembler des données probantes sur la mise en œuvre de ces exigences et sur le degré de diffusion des pratiques de gestion réglementaire. Les enquêtes portent essentiellement sur les processus d'élaboration des textes au sein du pouvoir exécutif national.

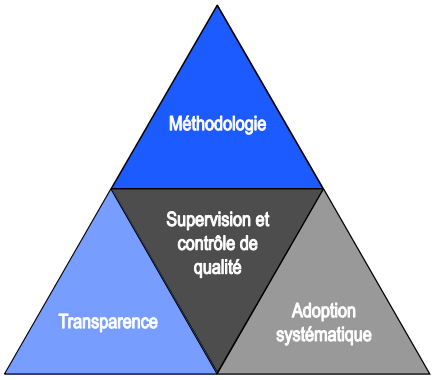
Les renseignements recueillis par le truchement de l'enquête 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire reflètent la situation au 31 décembre 2017. Il est envisagé de réaliser l'enquête tous les trois ans. D'autres questions pourront être ajoutées à l'avenir, afin d'élargir le champ de l'enquête. Les réponses à l'enquête 2017 sont comparées à des données chronologiques tirées de l'enquête 2014.

Indicateurs composites

Trois indicateurs composites ont été mis au point à partir des indications recueillies dans le cadre de l'enquête : un pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), un pour l'association des parties prenantes et un pour l'évaluation *ex post*. Chaque indicateur composite comprend quatre catégories assorties d'une pondération égale (Graphique A.2) :

- la catégorie « adoption systématique », qui porte sur les exigences formelles et sur la fréquence à laquelle elles sont mises en œuvre en pratique ;
- la catégorie « méthodologie », qui évoque les méthodes utilisées dans chaque domaine, par exemple les types d'impacts analysés ou la fréquence du recours aux différentes formes de consultation ;
- la catégorie « contrôle et suivi de la qualité », qui porte sur le rôle joué par les organes de contrôle et les évaluations mises à la disposition du public ; et
- la catégorie « transparence », qui regroupe l'information tirée des questions portant sur les principes de l'administration ouverte (ou « gouvernement ouvert ») – la publication ou la non-publication des décisions officielles, par exemple.

Graphique A.2 Structure des indicateurs composites



Chaque catégorie est composée de plusieurs sous-catégories assorties d'une pondération égale et correspondant à des questions précises de l'enquête 2017 de l'OCDE sur les indicateurs en matière réglementaire. Les sous-catégories sont présentées ci-dessous, dans le Tableau A.1.

Tableau A.1.Vue d'ensemble des catégories et sous-catégories des indicateurs composites

	Association 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 textes • Consultation ouverte au public : lors des étapes ultérieures de l'élaboration des textes • Orientations • Méthodes d'association des parties prenantes adoptées lors des premières étapes de l'élaboration des textes • Méthodes d'association des parties prenantes adoptées lors des étapes ultérieures de l'élaboration des textes • Délais minimaux • Recours à des sites internet interactifs[1]	• 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 redistributifs • Évaluation des coûts à plus grande échelle (par ex. les coûts macroéconomiques) • Avantages recensés pour certains groupes • Prise en considération des questions de conformité et de mise en application • Coûts recensés pour certains groupes • Orientations • Recensement et évaluation des options sur le plan de la réglementation • Obligation de recenser les avantages • Obligation de recenser les coûts • Obligation de préciser un processus d'évaluation du degré de réalisation des objectifs du texte • Obligation d'évaluer qualitativement les avantages • Obligation de quantifier les avantages • Obligation de quantifier les coûts • Évaluation des risques • Types de coûts quantifiés	• Évaluation des coûts et des avantages • Évaluation de la réalisation des objectifs • Évaluation des impacts • Évaluation de la cohérence avec les autres textes • Méthodes et orientations reconnues

	Association des parties prenantes	Analyse d'impact de la réglementation	Évaluation *ex post*
Adoption systématique	• Exigences formelles • Association concrète des parties prenantes aux premières étapes de l'élaboration des textes • Association concrète des parties prenantes aux étapes ultérieures de l'élaboration des textes	• Exigences formelles • Réalisation concrète de l'AIR • Proportionnalité	• Recours à des mécanismes d'examen, y compris des examens ponctuels • Exigences formelles • Réalisation concrète d'évaluations *ex post* • Examens en profondeur • Existence d'un organe permanent • Proportionnalité
Contrôle et suivi de la qualité	• Fonction de contrôle et de suivi de la qualité • Publication d'une évaluation de l'association des parties prenantes	• Contrôle • Publication d'une évaluation de l'AIR • Suivi de la qualité	• Fonction de contrôle et de suivi de la qualité • Publication d'une évaluation de l'analyse *ex post*
Transparence	• Transparence du processus • Consultations accessibles au public • Prise en compte et réponse aux commentaires des parties prenantes • Disponibilité de l'information	• Responsabilité et transparence • Transparence du processus	• Association constante des parties prenantes • Association des parties prenantes • Transparence du processus

1. Sur les conseils du Groupe de pilotage de l'OCDE sur l'évaluation des performances en matière de réglementation, les sous-catégories relatives au recours à des sites internet interactifs lors des premières étapes et lors des étapes ultérieures de l'élaboration des textes qui avaient été utilisées en 2014 ont été fusionnées pour l'édition 2018 des indicateurs composites. Les scores pour les indicateurs composites 2014 ont été ajustés en conséquence, de manière à permettre des comparaisons entre les périodes.

Pour assurer une pleine transparence, la méthodologie qui a été suivie pour construire les indicateurs composites et les données sous-jacentes, ainsi que les résultats de l'analyse de sensibilité aux différents choix méthodologiques, y compris le dispositif de pondération, ont été publiés sur le site internet de l'OCDE (http://oe.cd/ireg).

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).

Association des parties prenantes : l'association des parties prenantes fait référence au processus par lequel les pouvoirs publics informent l'ensemble des parties intéressées qu'ils ont l'intention de faire évoluer la réglementation, et recueillent leurs réactions.

Caducité : Abrogation automatique des réglementations un certain nombre d'années après leur entrée en vigueur.

Centre de gouvernement : le centre de gouvernement est la structure administrative qui est au service de l'exécutif (le Président ou le Premier ministre ainsi que le gouvernement dans son ensemble). Le centre de gouvernement porte des appellations très diverses selon les pays (secrétariat général, secrétariat du Cabinet, chancellerie, bureau/ministère de la présidence, bureau du Conseil des ministres, etc.).

Charges/coûts administratifs : Coûts qu'entraînent l'obtention, la lecture et la compréhension de la réglementation, l'élaboration de stratégies de mise en conformité et le respect des obligations de déclaration. Ces charges comprennent la collecte, le traitement, la publication et la conservation des données, mais non les coûts en capital des mesures prises pour assurer le respect de la réglementation, les coûts économiques généraux, ni les coûts pour le secteur public de l'administration de la réglementation.

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 formelle de certains groupes : échanges avec des parties intéressées choisies à cet effet, avec établissement de comptes rendus officiels.

Consultation informelle de certains groupes : réunions ponctuelles organisées à la discrétion des régulateurs avec des parties intéressées choisies à cet effet.

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.

Coopération réglementaire internationale (CRI) : Selon l'OCDE (*La coopération réglementaire internationale: faire face aux défis de la mondialisation*, 2013), on peut définir la coopération réglementaire internationale comme tout accord, formel ou informel, conclu entre des pays et visant à promouvoir toute forme de coopération au niveau la conception, du suivi, de la mise en application ou de la gestion *ex post* de la réglementation.

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 d'administration et de mise en application supportés par les pouvoirs publics : coûts supportés par les pouvoirs publics pour administrer les exigences réglementaires et assurer leur mise en application.

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 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.

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 indirects : les coûts indirects découlent de façon fortuite de l'objet principal de la réglementation, et ils pèsent souvent sur des tiers. Ils ont tendance à apparaître en raison de changements de comportement provoqués par la première vague d'incidences de la réglementation. Peuvent être classés dans cette catégorie les coûts dynamiques – c'est-à-dire les coûts entraînés au fil du temps par des incidences négatives sur les marchés. On parle aussi de « deuxième vague » de coûts.

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.

Documents d'intention législative : documents rassemblant les éléments d'information pris en compte par le pouvoir législatif en amont de sa décision d'adopter une loi ; par

exemple, mémorandums préparés par des organismes officiels ou des parlementaires et commentaires ou rapports émanant de commissions d'examen des projets de loi, d'autres commissions parlementaires, d'associations juridiques ou de groupes d'intérêt.

Évaluation *ex post* : l'évaluation *ex post* est le processus qui consiste à évaluer l'efficacité de mesures et de textes postérieurement à leur entrée en vigueur. Il peut s'agir d'une étape finale, quand une nouvelle mesure ou un nouveau texte ont été adoptés et que l'objectif est de déterminer dans quelle mesure cette mesure ou ce texte servent les objectifs visés. Il peut également s'agir d'un point de départ en vue de l'analyse d'une situation précise découlant d'une mesure ou d'un texte en place, l'objectif étant alors de recueillir des éléments permettant d'examiner les inconvénients et les avantages de cette mesure ou de ce texte. L'évaluation *ex post* ne doit pas être confondue avec le suivi de la réglementation, qui consiste en l'évaluation permanente du degré de mise en œuvre d'un texte au regard d'un calendrier préalablement défini.

Examen de suivi : Examen d'une loi ou d'une réglementation après son entrée en vigueur.

Fonction de sanction : la notion de fonction de sanction fait référence à l'aptitude d'un organe de contrôle à empêcher un texte de passer à l'étape suivante ou à empêcher une évaluation *ex post* d'être parachevée si certains critères de qualité n'ont pas été respectés. On parle aussi de fonction de filtrage.

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.

Haut responsable *:* au sein d'un ministère, responsable de haut rang tel qu'un secrétaire permanent, un secrétaire d'État, un secrétaire général, un ministre adjoint, etc.

Instruments internationaux : aux fins de l'enquête de 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire, les instruments internationaux ont été définis comme recouvrant à la fois les engagements juridiquement contraignants liant directement les États et les instruments non contraignants (y compris les normes techniques) pouvant devenir contraignants à l'issue d'une transposition dans le droit national ou d'une reconnaissance au sein d'instruments juridiques internationaux. Il s'agit donc d'une acception large englobant, par exemple, les traités, les décisions juridiquement contraignantes, les recommandations non juridiquement contraignantes, les traités ou lois modèles, les déclarations et les normes internationales incitatives.

Large diffusion pour commentaires : les supports de consultation et les demandes de commentaires sont envoyés à un groupe de parties prenantes choisi à cet effet, en lieu et place d'une diffusion auprès de l'ensemble de la population.

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.

Ministre : le titulaire du poste politique le plus élevé pour un portefeuille donné. Dans les gouvernements suivant le système de Westminster, on parle généralement de « ministre », mais le titre précis varie.

Organe non-subordonné : on considère qu'un organe est non-subordonné quand ses décisions individuelles ne sont pas soumises à des instructions émanant du pouvoir exécutif, étant précisé que cet organe peut bénéficier d'un appui assuré par des agents d'un ministère ou avoir son propre personnel. Les organes non-subordonnés sont des exceptions ; ils excluent l'ensemble des ministères verticalement intégrés traditionnels.

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.

Outils de gestion de la réglementation *:* l'expression « outils de gestion de la réglementation » englobe différents outils pouvant permettre de mettre en œuvre la politique réglementaire et d'œuvrer à la qualité de la réglementation. L'enquête de 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire porte, tout particulièrement, sur le contrôle de la qualité de trois outils spécifiques de gestion de la réglementation : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*.

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.

Qualité de la réglementation *:* rechercher la qualité de la réglementation, c'est améliorer les performances, le rapport coût-efficacité et la qualité juridique des textes applicables et des formalités administratives. La notion de qualité de la réglementation a trait aux processus réglementaires, c'est-à-dire à la manière dont les textes sont élaborés et mis en application. Ces processus doivent respecter certains principes fondamentaux : la consultation, la transparence, la redevabilité et l'utilisation de données probantes. La notion de qualité de la réglementation englobe aussi la question des réalisations : il s'agit de savoir si la réglementation est efficace s'agissant d'atteindre ses objectifs et si elle est efficiente, cohérente et simple.

Qualité juridique : aux fins de l'enquête de 2017 sur les indicateurs en matière réglementaire, la qualité juridique d'un texte est déterminée par sa constitutionnalité, sa cohérence avec les textes juridiques et les engagements internationaux existants et l'utilisation d'une langue simple. La qualité juridique représente un volet crucial de la notion plus générale de qualité de la réglementation, car elle offre aux entreprises et aux particuliers de la certitude et de la clarté quant aux règles qu'ils sont tenus de suivre.

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 : 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.

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.

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.

Réunion publique virtuelle : réunion à laquelle les membres du public peuvent assister à distance et au cours de laquelle ils peuvent formuler des commentaires en ligne ou par téléphone.

Simplification administrative : la simplification administrative est un outil employé pour passer en revue et simplifier les règles administratives existantes. Les efforts de simplification administrative visent avant tout à faire disparaître les coûts inutiles imposés aux administrés par des règles officielles pouvant entraver la concurrence économique et l'innovation.

Textes législatifs : textes soumis à l'approbation du parlement ou du congrès. On parle aussi de « lois ». On peut distinguer, au sein de cette catégorie, les textes législatifs proposées à l'initiative du parlement et ceux qui sont proposés à l'initiative de l'exécutif.

Textes réglementaires : 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 peut s'agir, à titre d'exemple, de règlements, d'ordonnances, de décrets, etc. Il est à noter que de nombreux textes réglementaires sont annulées par le parlement ou le Congrès. Les textes réglementaires sont également appelés « législation dérivée », « législation secondaire » ou « législation déléguée ».

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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, la Lettonie, la Lituanie, 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 2018 32 2 P) ISBN 978-92-64-30544-1 – 2018

Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018

Les lois et réglementations régissent la vie quotidienne des entreprises et des particuliers, et sont des outils importants de la politique de la réglementation. « Légiférer » n'a jamais été une tâche facile, mais la rapidité actuelle des transformations technologiques majeures et d'interconnection croissante des économies a rendu cette tâche quasi impossible. *Les perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2018*, les secondes de la série, identifient les efforts des pays pour améliorer leurs lois et régulations, conformément à la *Recommendation de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, et partagent les bonnes pratiques. 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. Enfin, elle identifie les domaines dans lesquels les pays peuvent concentrer leurs efforts pour améliorer la qualité des lois et des réglementations et les approches innovantes susceptibles de leur faciliter la tâche.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/9789264305458-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 978-92-64-30544-1
42 2018 32 2 P