



# Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021





# **Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021**

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.

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.

#### Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

#### Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

#### **Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2021), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021*, Éditions OCDE, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/494d5942-fr>.

ISBN 978-92-64-71514-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-99853-7 (pdf)

**Crédits photo** : © Illustration de la couverture par Loogart

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2021

---

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

---

# Préface

Dans le contexte d'une crise sanitaire et économique centennale touchant le monde entier, la gestion des biens communs de l'humanité représente un défi bien réel. La dégradation de la confiance à l'égard des pouvoirs publics et des experts ainsi que dans les données probantes a rendu plus difficile l'obtention d'un consensus en matière d'action publique. Parallèlement, la pression s'est accentuée afin que des décisions soient prises plus rapidement en faveur du règlement de problèmes concrets dans les domaines économique, environnemental et social. Nous devons repenser le mode d'élaboration des règles par les pouvoirs publics. Cet impératif s'avère d'autant plus urgent qu'il est crucial de disposer d'une réglementation fiable, fondée sur des données probantes, coordonnée à l'échelon international, et qui soit bien appliquée et administrée pour obtenir les résultats escomptés dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, tirer parti de l'innovation, et assurer la gestion de risques mondiaux interdépendants.

Alors que nous nous apprêtons à célébrer le 10<sup>ème</sup> anniversaire de la Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires, l'heure est venue de dresser un bilan de ce que les pays membres ont accompli dans ce domaine mais aussi de se pencher sur les défis existants et sur ceux qui se font jour en matière de politique de la réglementation. Comme l'ont fait ressortir les éditions 2015 et 2018 des Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation, il peut être difficile de bien réglementer même « en temps normal ». Il faut se colleter avec de nombreuses subtilités techniques et incertitudes, et souvent faire face à des pressions et contraintes d'ordre politique, en s'y employant convenablement, faute de quoi les initiatives réglementaires prises ensuite peuvent se révéler inappropriées voire contre-productives. Ces initiatives risquent d'avoir des conséquences imprévues, notamment en touchant des personnes qui n'auraient jamais dû être concernées par le nouveau texte adopté, et d'atteindre leurs objectifs moyennant un coût excessif. Elles risquent dans certains cas de ne pas atteindre du tout ces objectifs ou, ce qui est pire, d'avoir des répercussions négatives.

Ces préoccupations doivent revêtir un caractère prioritaire dans l'esprit des responsables publics au moment d'adapter la politique de la réglementation aux défis de notre époque. Pour reconstruire les économies et la société après la pandémie, il sera nécessaire de modifier la réglementation sur laquelle repose l'économie de marché, de façon à mieux concilier efficacité économique, d'une part, et objectifs de développement durable, égalité des chances et résilience, d'autre part. Il faudra également que les États renforcent leur capacité de coopération sur les questions de réglementation pour faire face à des défis de plus en plus souvent transnationaux.

Le bien-fondé de la politique de la réglementation n'a jamais été aussi important. L'aptitude à mener une action publique claire, raisonnée et fondée sur des éléments probants aidera à reconstruire, à redéfinir les priorités et à réformer les économies dans les décennies qui viennent, ainsi qu'à renforcer la confiance. Démontrer sous quels aspects les règles doivent être mises à jour et révéler l'existence de solutions plus satisfaisantes que le statu quo constituent deux des grandes forces de la politique de la réglementation.

Eu égard aux défis susmentionnés, les pouvoirs publics sont invités dans cette troisième édition des Perspectives de la politique de la réglementation à se livrer à un « réamorçage réglementaire » pour le XXI<sup>ème</sup> siècle, tandis qu'on assiste à une réorientation des priorités en faveur d'une prise en compte accrue

des flux transfrontaliers, des questions environnementales, des inégalités, des risques, de l'innovation et des perspectives d'avenir dans les politiques publiques. La récente Recommandation de l'OCDE en faveur d'une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre l'innovation à profit vise à aider les pays à cet égard. Par ailleurs, les éléments de base d'une bonne réglementation joueront un rôle plus important que jamais, malgré leur inquiétante fragilité dans certains pays. Moins d'un quart des membres de l'OCDE vérifient systématiquement si les règles élaborées ont produit les effets escomptés. Les pays doivent redoubler d'efforts en termes d'utilisation des outils classiques de la politique de la réglementation : analyse d'impact, implication des parties prenantes et évaluation *ex post*.

Depuis plus de 60 ans, l'OCDE s'attache indéfectiblement à préserver les libertés individuelles et à améliorer le bien-être économique et social – bref, à promouvoir des politiques meilleures pour une vie meilleure. L'amélioration des politiques passe en premier lieu par une amélioration de l'action publique. Les Perspectives de la politique de la réglementation montrent aux gouvernants le chemin à suivre pour améliorer l'élaboration des règles dans l'optique d'une société mondiale plus équilibrée, durable et solidaire.



Mathias Cormann,

Secrétaire général de l'Organisation de coopération  
et de développement économiques (OCDE)

# Avant-propos

En seulement trois ans, période qui s'est écoulée depuis la publication de la dernière édition des Perspectives de la politique de la réglementation, le monde a changé radicalement. La pandémie de COVID-19 a montré à tous que l'approche suivie par un pays en matière de réglementation pouvait, littéralement, être une question de vie ou de mort. Au-delà de la crise sanitaire, la transition numérique et le changement climatique, caractérisés par leur rapidité, exigent tous deux que les autorités fassent preuve de flexibilité, réglementent plus vite et mieux, et coopèrent entre elles à l'échelle mondiale. Alors que la pandémie recule, les réformes de la réglementation constituent pour les pouvoirs publics un outil essentiel permettant de stimuler l'innovation et la productivité pendant la reprise.

Publication triennale, les Perspectives de la politique de la réglementation mettent en lumière les évolutions actuelles et futures de cette dernière. Elles offrent aux décideurs et aux professionnels concernés un socle solide sur lequel s'appuyer pour adapter la politique de la réglementation à sa finalité. Les Perspectives rassemblent des données probantes sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires, mettent en évidence les lacunes, et comportent des suggestions en matière de réformes de fond. Elles reposent sur des éléments, travaux de recherche et données empiriques, notamment sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires de 2021. Rendant compte de cas concrets et de dispositifs de dialogue observés dans les pays membres et partenaires de l'OCDE, ainsi que d'enseignements tirés de l'expérience de ces pays, les Perspectives fournissent de nombreux exemples de solutions permettant de tirer parti d'une politique de la réglementation bien fondée et de donner corps au changement. Cette troisième édition, en particulier, apporte des éclairages sur les moyens d'améliorer la qualité de la législation et de la réglementation pour garantir la solidité de la reprise consécutive à la crise du COVID-19 et faire face à d'autres défis mondiaux. Les Perspectives ont pour finalité de contribuer à améliorer la qualité et l'efficacité de ces textes à l'avenir, en faisant en sorte qu'ils soient fiables, fondés sur des données probantes, élaborés en concertation et en coopération avec les parties prenantes – y compris d'autres pays, le cas échéant – et convenablement appliqués.

On explique dans le chapitre 1 comment il convient de repenser la politique de la réglementation pour : faire face à des défis mondiaux comme le changement climatique, les crises sanitaires et le creusement des inégalités ; tirer avantage de l'évolution rapide et diffuse des technologies ; placer les pays sur une trajectoire de reprise plus solide et plus assurée. Dans le chapitre 2, on dresse un panorama des tendances observées dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne l'utilisation d'outils de gestion de la réglementation, parmi lesquels l'implication des parties prenantes et le recours à des données probantes dans le cadre de l'élaboration des règles. Le chapitre 3 consiste en une analyse des évolutions du contrôle de la réglementation ; on s'y penche en outre sur la façon dont les organes de contrôle réglementaire coordonnent la politique de la réglementation à l'échelle de l'administration, et on y formule des suggestions quant aux moyens de rendre les dispositifs de contrôle réglementaire plus réactifs et efficaces. On étudie dans le chapitre 4 les possibilités de renforcement de la coopération internationale dans le domaine de l'élaboration des règles en vue de s'attaquer aux défis mondiaux, d'éviter les obstacles inutiles aux échanges et de tirer des enseignements réciproques de l'expérience de chacun. Le chapitre 5 recense les tendances et bonnes pratiques en matière de gouvernance des régulateurs économiques ainsi que les

aspects à améliorer. Enfin, on aborde dans le chapitre 6 la conception et la mise en application de la réglementation fondée sur les risques.

Le présent rapport a été approuvé par le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE à l'issue d'une procédure écrite courant jusqu'au 20 août 2021 et préparé en vue de sa publication par le Secrétariat de l'OCDE.



# Remerciements

L'édition 2021 des Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation a été préparée par la Direction de la gouvernance publique (GOV) de l'Organisation sous l'autorité d'Elsa Pilichowski. Le projet a été piloté par Christiane Arndt-Bascle sous la direction de Nick Malyshev, Chef de la Division de la politique de la réglementation.

Les principaux auteurs de cette publication sont : Miguel Amaral (chapitre 1), Christiane Arndt-Bascle (chapitre 2), Carola Bertone (chapitre 6), Florentin Blanc (chapters 1 et 6), Paul Davidson (chapters 1 et 2), Marie-Gabrielle de Liedekerke (chapitre 2), James Drummond (chapitre 1), Alexis Durand (chapitre 5), Margarita Escobar (chapitre 6), Manuel Flores Romero (chapitre 2), Guillermo Hernández (chapitre 3), Marianna Karttunen (chapitre 4), Giuseppa Ottimofiore (chapitre 6), Anna Pietikainen (chapitre 5), Renny Reyes (chapitre 2), Camila Saffirio (chapitre 4), Daniel Trnka (chapitre 1) et Vincent van Langen (chapitre 5). Les Perspectives reposent en grande partie sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, dont le projet a été piloté par Paul Davidson sous la direction de Christiane Arndt-Bascle, et qui ont été conçus, produits, vérifiés et préparés en vue de leur publication (y compris les profils par pays et le guide méthodologique) par l'équipe « Mesure des performances en matière de réglementation », également composée de Marie-Gabrielle de Liedekerke, Franz Karg, Gloriana Madrigal, Renny Reyes et Yola Thuerer. D'importantes contributions aux profils par pays, aux chapitres et à la collecte de données ont été apportées par Richard Alcorn, Miguel Amaral, Martha Baxter, Carola Bertone, Florentin Blanc, Francesco Calisi, James Correia, James Drummond, Alexis Durand, Themis Eftychidou, Margarita Escobar, Manuel Flores Romero, Guillermo Hernández, Marianna Karttunen, Céline Kauffmann, Nick Malyshev, Giuseppa Ottimofiore, Mike Pfister, Anna Pietikainen, Camila Saffirio, Supriya Trivedi, Daniel Trnka et Vincent van Langen.

Les membres du Comité de la politique de la réglementation (CPR) de l'OCDE, du Réseau des régulateurs économiques (NER) de l'Organisation, et du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE ont formulé des commentaires en quantité appréciable sur les versions successives du projet de Perspectives. Celles-ci ont également bénéficié des commentaires d'Alessandro Bellantoni, Gillian Dorner, David Goessmann, Stéphane Jacobzone, Justin Kavanagh, Klas Klaas, Edwin Lau, Jack Radisch, Camila Saffirio, Bagrat Tunyan, Barbara Ubaldi, Andrea Uhrhammer et Gregor Virant, ainsi que d'une assistance en matière de recherche fournie par Estera Szakadatova et Ernesto Truqui. La méthodologie appliquée à l'enquête et aux indicateurs a été élaborée en coopération avec le Groupe de pilotage de l'OCDE sur l'évaluation des performances en matière de réglementation dans le cadre d'une série de réunions et de consultations. Les questions supplémentaires relatives à la coopération réglementaire internationale (CRI) ont été établies avec le concours du Groupe de pilotage sur la CRI. Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels, source des données du chapitre 5, ont été élaborés en concertation avec le NER.

La préparation de l'édition 2021 des Perspectives sur la politique de la réglementation en vue de sa publication a été assurée par Jennifer Stein. Les Perspectives ont bénéficié du soutien rédactionnel d'Andrea Uhrhammer. Alessandro Lupi a joué un rôle de conseiller dans le domaine statistique.

Les travaux sur la politique de la réglementation sont menés sous la supervision du CPR, qui a pour objectif d'aider les membres comme les non-membres à établir et renforcer leur capacité à œuvrer pour la qualité et l'adaptation de la réglementation. Le CPR reçoit le soutien de la Division de la politique de la réglementation de GOV. La mission de la Direction de la gouvernance publique consiste à aider tous les niveaux d'administration à concevoir et à mettre en œuvre des politiques stratégiques, innovantes et fondées sur des éléments probants pour renforcer la gouvernance publique, relever avec succès tout un éventail de défis économiques, sociaux et environnementaux à l'origine de perturbations, et tenir les engagements pris auprès des citoyens.

# Table des matières

Abréviations et acronymes	14
Résumé	17
<b>1 La politique réglementaire 2.0</b>	<b>19</b>
Introduction	22
Pourquoi cette réinvention de la politique de la réglementation ?	22
Un aperçu des perspectives d'avenir en matière de réglementation	31
Notes	51
Références	52
<b>2 L'action publique fondée sur des éléments probants et l'association des parties prenantes</b>	<b>57</b>
Introduction	60
Tendances globales	62
Association des parties prenantes	63
Analyse d'impact de la réglementation	82
Évaluation <i>ex post</i>	97
Extensions des domaines de suivi de la Recommandation de 2012	110
Cohérence réglementaire entre les différents niveaux de gouvernement	112
Références	120
<b>3 Contrôle de la réglementation</b>	<b>123</b>
Introduction	125
Les pays membres de l'OCDE ont continué de renforcer et d'institutionnaliser les dispositifs de contrôle de la réglementation existants	127
Le contrôle des outils de gestion de la réglementation s'est encore accru, mais à des rythmes différents	132
La fluidité de la coordination, la capacité d'adaptation et l'application d'une approche holistique à même de susciter l'adhésion sont des facteurs essentiels de l'efficacité du contrôle réglementaire	139
Notes	146
Références	146
<b>4 Repenser l'action réglementaire grâce à la coopération réglementaire internationale</b>	<b>148</b>
Introduction	150
Gouvernance de la CRI	151

Intégration de la CRI dans l'ensemble du processus national d'élaboration de la réglementation	155
Coopération bilatérale, régionale et multilatérale : tirer parti des initiatives en matière de coopération internationale pour améliorer la qualité du processus national d'élaboration de la réglementation	167
Note	173
Références	173
<b>5 La gouvernance des régulateurs sectoriels</b>	<b>176</b>
Introduction	178
Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels	181
Le paysage des régulateurs économiques	182
Une culture de l'indépendance favorise l'intégrité des décisions en matière de réglementation	187
Les dispositifs de responsabilité des régulateurs varient selon les secteurs	195
Des chercheurs étudient les liens entre la gouvernance des régulateurs et les performances des secteurs	201
Conclusion	203
Notes	204
Références	205
<b>6 Réglementation fondée sur les risques</b>	<b>209</b>
Introduction	211
État des lieux : Une mise en œuvre inégale et souvent limitée	216
Vers une réglementation fondée sur les risques : surmonter les obstacles	219
Points essentiels : principales initiatives et innovations en matière de réglementation fondée sur les risques	223
La réglementation fondée sur les risques pendant la crise du COVID-19 et ses conséquences	237
Conclusion	241
Notes	242
Références	244
<b>7 Profils par pays</b>	<b>249</b>
Allemagne	250
Australie	252
Autriche	254
Belgique	256
Canada	258
Chili	260
Colombie	262
Corée	264
Costa Rica	266
Danemark	268
Espagne	270
Estonie	272
États-Unis	274
Finlande	276
France	278
Grèce	280
Hongrie	282
Irlande	284
Islande	286

Israël	288
Italie	290
Japon	292
Lettonie	294
Lituanie	296
Luxembourg	298
Mexique	300
Norvège	302
Nouvelle-Zélande	304
Pays-Bas	306
Pologne	308
Portugal	310
République slovaque	312
République tchèque	314
Royaume-Uni	316
Slovénie	318
Suède	320
Suisse	322
Turquie	324
Union européenne	326
<b>Annexe A. Guide de lecture</b>	<b>328</b>

## GRAPHIQUES

Graphique 2.1. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs, 2021	64
Graphique 2.2. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des règlements subordonnés, 2021	64
Graphique 2.3. Différentes modalités de consultation pour répondre aux différents besoins	71
Graphique 2.4. Prévisibilité : Les parties prenantes savent-elles qu'elles seront consultées ou que des évaluations <i>ex post</i> auront lieu ?	77
Graphique 2.5. Dans certains pays membres de l'OCDE, la population est informée des lois qu'il est prévu de formuler ou de modifier dans un avenir proche	78
Graphique 2.6. Les membres de l'OCDE sont généralement très attachés à la publication des points de vue des parties prenantes	79
Graphique 2.7. Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation au service de l'élaboration de textes législatifs, 2021	83
Graphique 2.8. Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation au service de l'élaboration de règlements subordonnés, 2021	83
Graphique 2.9. L'écart entre les prescriptions et la pratique en matière d'AIR se réduit lentement au fil du temps	85
Graphique 2.10. Le statu quo ou le scénario de référence n'est pas systématiquement requis au sein des membres de l'OCDE	86
Graphique 2.11. La grande majorité des membres de l'OCDE imposent systématiquement l'identification et l'évaluation des impacts de l'option réglementaire retenue	87
Graphique 2.12. Le cas échéant, une seule option non réglementaire est généralement envisagée	88
Graphique 2.13. Davantage de membres de l'OCDE ont introduit des prescriptions visant à ce que les AIR soient proportionnées en fonction de l'ampleur des impacts prévus	89
Graphique 2.14. Les tests de seuil sont de plus en plus utilisés pour déterminer le degré de précision de l'AIR	89
Graphique 2.15. Les organes de réglementation de l'OCDE évaluent l'impact des réglementations sur un nombre croissant de facteurs	93
Graphique 2.16. Davantage de membres de l'OCDE ne requièrent pas d'AIR lorsque les réglementations sont introduites en réponse à une situation d'urgence	95

Graphique 2.17. Aucun changement dans l'obligation d'entreprendre des examens post-mise en œuvre si l'AIR n'a pas eu lieu	97
Graphique 2.18. Indicateurs composites : évaluation <i>ex post</i> des textes législatifs, 2021	97
Graphique 2.19. Indicateurs composites : évaluation <i>ex post</i> des règlements subordonnés, 2021	98
Graphique 2.20. Diverses évaluations <i>ex post</i> ont été entreprises par les membres de l'OCDE au cours des cinq dernières années	102
Graphique 2.21. Il existe des mécanismes permettant de contester les décisions réglementaires individuelles	111
Graphique 2.22. La plupart des pays disposent d'au moins un mécanisme permettant de contester les réglementations existantes	112
Graphique 2.23. Mécanismes visant à promouvoir la cohérence réglementaire avec les gouvernements infranationaux	114
Graphique 2.24. Mécanismes de partage des bonnes pratiques entre les gouvernements infranationaux	116
Graphique 2.25. Mécanismes visant à favoriser le renforcement des capacités et des performances de gestion au niveau infranational	118
Graphique 3.1. Modifications apportées au mandat des OCR	128
Graphique 3.2. Localisation des OCR (en % du total)	129
Graphique 3.3. Fonctions de contrôle essentielles exercées par des OCR selon leur localisation	131
Graphique 3.4. Nombre d'OCR responsables du contrôle de la qualité en fonction de leur localisation et des outils de gestion de la réglementation	132
Graphique 3.5. Examen de la qualité de l'AIR (nombre de juridictions dans lesquelles chacune de ces options s'applique)	133
Graphique 3.6. Motif de rejet d'une AIR (en nombre de juridictions où elles peuvent être invoquées)	134
Graphique 3.7. Critères de contrôle des décisions de ne pas réaliser d'AIR (en nombre de juridictions)	135
Graphique 3.8. Modalités du contrôle de la qualité des évaluations <i>ex post</i> (en nombre de juridictions)	136
Graphique 3.9. Contrôle de la qualité et examens ponctuels du stock réglementaire et des paquets législatifs (en nombre de juridictions)	137
Graphique 3.10. Domaines couverts par les OCR responsables de la qualité de la réglementation durant la crise de la COVID-19	140
Graphique 3.11. OCR ayant fait état d'une modification de leur budget ou de leurs effectifs	141
Graphique 4.1. Nombre de juridictions disposant d'un socle juridique ou d'une stratégie intégrée explicite et publiée en matière de CRI	152
Graphique 4.2. Organisation du contrôle des pratiques ou activités de CRI	154
Graphique 4.3. Autorités chargées de contrôler la prise en compte des instruments internationaux	154
Graphique 4.4. Nombre de pays et territoires qui appliquent une règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles (2017-2020)	156
Graphique 4.5. Orientations et bases de données à disposition pour favoriser la prise en compte des instruments internationaux	157
Graphique 4.6. Méthodes d'évaluation des effets sur les pays et territoires étrangers et de ciblage des pays et territoires pour l'évaluation des textes réglementaires	161
Graphique 4.7. Nombre de pays et territoires dotés 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	162
Graphique 4.8. Méthodes d'évaluation des effets sur les pays et territoires étrangers et de ciblage des pays et territoires pour l'évaluation des textes réglementaires	163
Graphique 4.9. Nombre de pays et territoires qui évaluent les coûts dans les évaluations <i>ex post</i> des textes législatifs, y compris les coûts commerciaux et les autres coûts liés au non-respect des normes internationales	165
Graphique 6.1. Utiliser les outils de gestion du risque dans la réglementation selon les données de l'enquête iREG	212

## TABLEAUX

Tableau 2.1. Mieux vaut tard que jamais, mais une association plus précoce des parties prenantes reste nécessaire	74
Tableau 2.2. Dans certains pays membres de l'OCDE, il existe des dispositions <i>ex ante</i> pour indiquer comment les objectifs d'une réglementation seront atteints, bien que les évaluations <i>ex post</i> ne prévoient généralement pas de déterminer si lesdits objectifs ont été atteints	103
Tableau 2.3. De nombreuses réglementations liées à la COVID comportent des clauses de caducité, tandis que les clauses de révision automatique sont beaucoup moins fréquentes	108
Tableau 3.1. Suivi et évaluation des dispositifs d'AIR (en nombre de juridictions)	138
Tableau 6.1. Comparaison des ressources en personnel d'inspection entre certains pays et domaines réglementaires	218

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



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



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



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

# Abréviations et acronymes

<b>ACEUM</b>	Accord Canada-États-Unis-Mexique
<b>ACIA</b>	Agence canadienne d'inspection des aliments
<b>ADE</b>	Autorité danoise des entreprises
<b>AECG</b>	Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'UE
<b>AIE</b>	Agence internationale de l'énergie
<b>AIR</b>	Analyse d'impact de la réglementation
<b>ALE</b>	Accord de libre-échange
<b>ALGA</b>	Association des collectivités territoriales australiennes
<b>ARCEP</b>	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (France)
<b>ARM</b>	Accord de reconnaissance mutuelle
<b>ARN</b>	Autorité de régulation nationale
<b>ASEA</b>	Autorité de la sécurité, de l'énergie et de l'environnement (Mexique)
<b>ASTM</b>	ASTM International
<b>ATR</b>	Comité consultatif sur la charge réglementaire (Pays-Bas)
<b>BEIS</b>	Ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (Royaume-Uni)
<b>BIPM</b>	Bureau international des poids et mesures
<b>BPF</b>	Bonnes pratiques de fabrication
<b>BPR</b>	Bonnes pratiques réglementaires
<b>BRE</b>	Direction de l'amélioration de la réglementation (Royaume-Uni)
<b>CCNR</b>	Commission centrale pour la navigation du Rhin
<b>CCR</b>	Centre commun de recherche de la Commission européenne
<b>CER</b>	Comité d'examen de la réglementation de la Commission européenne
<b>CNMC</b>	Commission nationale des marchés et de la concurrence (Espagne)
<b>COAG</b>	Conseil des autorités australiennes
<b>CONAMER</b>	Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (Mexique)
<b>COVID</b>	Maladie à coronavirus
<b>COVID-19</b>	Maladie à coronavirus 2019
<b>CQC</b>	Commission de qualité des soins (Royaume-Uni)



<b>CRI</b>	Coopération réglementaire internationale
<b>DIT</b>	Ministère du Commerce international (Royaume-Uni)
<b>DPMC</b>	Département du Premier Ministre et du Cabinet (Australie)
<b>EAU</b>	Émirats arabes unis
<b>EMR</b>	Évaluation des menaces et des risques (Canada)
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FCDO</b>	Ministère des Affaires étrangères, du <i>Commonwealth</i> et du Développement international (Royaume-Uni)
<b>FDA</b>	Agence de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments (États-Unis)
<b>FICIL</b>	Conseil des investisseurs étrangers en Lettonie
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FSVP</b>	Programmes de vérification des fournisseurs étrangers
<b>GFSI</b>	Initiative mondiale pour la sécurité des aliments
<b>GPL</b>	Gaz de pétrole liquéfié
<b>HAKOM</b>	Autorité croate de réglementation des industries de réseau
<b>HSE</b>	Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail (Royaume-Uni)
<b>INTERPOL</b>	Organisation internationale de police criminelle
<b>iREG</b>	Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires
<b>ISO</b>	Organisation internationale de normalisation
<b>IVC</b>	[Système] Inspection, surveillance et contrôle (Colombie)
<b>MBIE</b>	Ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi (Nouvelle-Zélande)
<b>MFAT</b>	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce (Nouvelle-Zélande)
<b>NER</b>	Réseau des régulateurs économiques de l'OCDE
<b>NERV</b>	Conseil économique national (République tchèque)
<b>NFRC</b>	Conseil national de réforme de la Fédération (Australie)
<b>OACI</b>	Organisation de l'aviation civile internationale
<b>OBPR</b>	Office des bonnes pratiques réglementaires (Australie)
<b>OCR</b>	Organe de contrôle réglementaire
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>OI</b>	Organisations internationales
<b>OIE</b>	Organisation mondiale de la santé animale
<b>OIG</b>	Organisations intergouvernementales
<b>OIML</b>	Organisation internationale de métrologie légale
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMB</b>	Bureau de la gestion et du budget (États-Unis)
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMD</b>	Organisation mondiale des douanes
<b>OMI</b>	Organisation maritime internationale
<b>OMT</b>	Organisation mondiale du tourisme

<b>ONG</b>	Organisations non gouvernementales
<b>OPSS</b>	Office de la sécurité et de la conformité des produits (Royaume-Uni)
<b>OTC</b>	Accord sur les obstacles techniques au commerce
<b>PAFER</b>	Cadre d'évaluation des performances des régulateurs économiques
<b>PME</b>	Petite ou moyenne entreprise
<b>PTPGP</b>	Accord de partenariat transpacifique global et progressiste
<b>RAC</b>	[Projet] <i>Rating Audit Control</i> (Italie)
<b>REE</b>	Réglementation en matière d'éthique des entreprises
<b>RMP</b>	Réglementation des marchés de produits
<b>RPC</b>	Comité consultatif sur la politique réglementaire (Royaume-Uni)
<b>RTG</b>	Réseau transgouvernemental de régulateurs
<b>SaMBA</b>	Analyse de l'impact de la réglementation sur les petites et micro-entreprises (Royaume-Uni)
<b>SCT</b>	Secrétariat du Conseil du Trésor (Canada)
<b>SICOPRE</b>	Système de contrôle préalable (Costa Rica)
<b>SPRK</b>	Commission de régulation des services collectifs (Lettonie)
<b>SPS</b>	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
<b>SUCOP</b>	Système centralisé de consultations publiques (Colombie)
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>UE</b>	Union européenne
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international
<b>UTAIL</b>	Unité technique d'analyse d'impact de la législation (Portugal)

# Résumé

**La pandémie de COVID-19 a souligné l'importance du rôle de la réglementation et mis en lumière le besoin impérieux d'une transformation du mode d'élaboration et d'application des règles.** Elle a révélé, dans l'élaboration des règles aux niveaux national et international, des lacunes qui ont eu un coût en termes de vies et de moyens d'existence. Alors qu'il s'avère nécessaire de transformer les mécanismes existants pour réglementer en périodes de crise, les sociétés ont, dans certaines situations, gravement souffert de ces lacunes – en matière de données probantes, d'analyse d'impact et des risques, de consultation des parties prenantes ou de coopération entre administrations. Dans une certaine mesure, la crise a également fait ressortir la défiance grandissante de composantes de la population à l'égard de leurs gouvernants. Il est crucial de rectifier le cap maintenant pour faire face aux défis actuels et futurs dans le cadre desquels la réglementation influe sensiblement sur la réussite des mesures adoptées, notamment en vue de lutter contre le changement climatique et d'autres menaces environnementales.

**Le COVID-19 met en évidence la nécessité de mettre en place des solutions à l'échelon mondial pour s'attaquer à des problèmes qui touchent le monde entier.** Les autorités nationales ont été obligées de reconnaître qu'elles ne pouvaient pas réglementer isolément, leurs décisions ayant une incidence sur d'autres pays et se révélant plus ou moins inefficaces en l'absence de coordination avec ces derniers. La coopération réglementaire internationale joue un rôle central depuis le début de la lutte contre la pandémie, en contribuant au maintien du commerce des produits de première nécessité comme les aliments et les produits médicaux. En outre, la réaction collective face à l'urgence montre bien à quel point il est nécessaire que les pays gèrent les biens communs avec prévoyance et dynamisme. Cependant, la recommandation selon laquelle il conviendrait de prendre en compte des éléments de dimension internationale dans l'élaboration des règles au niveau national suscite peut-être un consensus, mais elle est rarement mise en application : moins d'un cinquième des membres de l'OCDE intègrent systématiquement de tels éléments lorsqu'ils élaborent des règles de portée nationale.

**De plus, pour être tout à fait efficaces, les dispositions réglementaires doivent tenir compte des risques et arbitrages potentiels ; cet impératif est d'autant plus important en temps de crise.** Cela étant, seuls sept pays membres de l'OCDE ainsi que l'Union européenne déclarent disposer d'une stratégie globale en matière de risques et de réglementation qui impose de prendre systématiquement en compte les risques lors de l'élaboration de règles. Comme la crise l'a fait apparaître, toutefois, même ces pays n'ont pas toujours fondé dans les faits leurs décisions en matière de réglementation sur une analyse des risques réalisée à partir de données probantes.

**Il faut que les pouvoirs publics réfléchissent de façon plus globale et intégrée à l'ensemble des effets sur la société des règles proposées.** Bien que les pouvoirs publics aient élargi la portée de leurs analyses d'impact, des lacunes demeurent, en particulier dans les domaines de l'égalité des genres, de la pauvreté et de l'innovation. Un renforcement des contrôles sera primordial pour garantir que les décisions reposent sur les meilleures données probantes disponibles, envisager tous les effets pertinents et contribuer au développement de la résilience de la société. Les pouvoirs publics doivent également travailler en partenariat avec la société pour cerner de façon plus complète les effets potentiels de la réglementation sur toutes les composantes de la population. Cependant, moins d'un quart des membres de l'OCDE informent systématiquement la population au sujet des règles qui pourraient entrer en vigueur dans un avenir proche.

**Il est capital de profiter des possibilités offertes par les nouvelles technologies pour promouvoir la justice sociale, s'attaquer aux inégalités et rétablir la confiance dans l'action publique.** La pandémie a aussi démontré qu'il était important de ménager une certaine souplesse réglementaire dans les situations d'urgence et qu'il fallait tirer le meilleur parti des nouvelles technologies. L'innovation a joué et continuera de jouer un rôle crucial dans la lutte contre la crise actuelle. Cela étant, la moitié seulement des pays membres de l'OCDE contrôlent les effets des nouvelles mesures qu'ils adoptent sur l'innovation. Il faut que les pouvoirs publics mettent en place des pratiques réglementaires plus agiles, flexibles et résilientes, afin de favoriser une innovation qui permettra de faire face plus facilement aux défis sociaux et environnementaux les plus urgents tout en préservant la santé, la sécurité, la vie privée et les libertés individuelles.

**Les régulateurs ont joué un rôle central en assurant la prestation de services essentiels tout au long de la pandémie, souvent dans des délais restreints.** Le suivi et l'évaluation deviennent d'autant plus importants que les risques sont exacerbés lorsque des décisions doivent être prises rapidement. Or, seule la moitié des régulateurs publient des informations sur la qualité de leurs processus réglementaires. Il sera indispensable de continuer à investir dans l'amélioration de l'évaluation des performances et de la communication d'informations sur ces dernières pour faire en sorte que les processus réglementaires soient adaptés aux défis à relever dans le futur.

**Les pouvoirs publics consacrent beaucoup trop peu de temps à vérifier si les règles appliquées portent leurs fruits dans la pratique, et pas uniquement en théorie.** Moins d'un quart des membres de l'OCDE vérifient systématiquement si les objectifs associés à la réglementation sont atteints. Les incitations à progresser dans ce domaine sont insuffisantes à l'heure actuelle : moins d'un tiers des pays membres de l'OCDE sont dotés d'un organe chargé de vérifier la qualité des examens de la réglementation en vigueur. Les pouvoirs publics doivent délaisser la logique traditionnelle du « réglementer et oublier » au profit d'approches consistant à « s'adapter et apprendre ». En outre, la pandémie a rendu criant le manque général de prévoyance. Les pouvoirs publics doivent investir dans le renforcement des compétences et des capacités pour mieux anticiper les crises futures et atténuer leurs effets, dont les citoyens les moins favorisés supportent généralement une part disproportionnée. Ils doivent également améliorer leurs modalités d'évaluation des risques, de communication au sujet de ces derniers et de gestion des risques, notamment en examinant les textes de façon plus systématique pour s'assurer qu'ils correspondent aux données probantes les plus récentes et aux toutes dernières avancées scientifiques.

**Les citoyens sont plus enclins à considérer la réglementation comme juste s'ils sont associés au processus délibératif et que les résultats des consultations sont clairement expliqués.** L'un des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 est le suivant : lorsqu'ils ont le sentiment d'être entendus, les citoyens ont davantage tendance à respecter l'éventuelle réglementation mise en vigueur après qu'ils ont été consultés, et il est moins à craindre que celle-ci suscite un mécontentement de leur part. Il est fondamental que les règles régissant une société fassent l'objet d'un dialogue ouvert pour que soit trouvé le bon équilibre entre les intérêts divers de ses composantes. C'est sur un tel dialogue, en outre, que reposent la confiance dans l'action publique et la transparence de cette dernière. Les citoyens, les entreprises et les organisations de la société civile peuvent fournir de précieuses informations sur les effets réels que des règles potentielles sont susceptibles de produire sur le terrain. La pratique consistant à consulter les parties intéressées sur les projets de loi est désormais relativement bien ancrée dans les pays membres de l'OCDE, mais moins d'un quart d'entre eux consultent systématiquement leurs citoyens et leurs entreprises aux premiers stades du processus afin de mettre en évidence d'autres solutions possibles en matière d'action publique. Or, c'est précisément au début du processus que les contributions des citoyens et des entreprises peuvent s'avérer le plus utiles pour ce qui est de déterminer les solutions opportunes en matière d'action publique et de s'assurer de l'efficacité des règles dans la pratique. Par ailleurs, les trois cinquièmes environ des responsables publics ne donnent pas suite aux commentaires reçus dans le cadre de ces consultations.

# 1 La politique réglementaire 2.0

---

Ce chapitre ouvre des perspectives d'avenir et s'emploie à poser des jalons pour la politique réglementaire de la prochaine décennie : une politique plus agile, qui reflète mieux les évolutions, y compris technologiques, du contexte général et les nouvelles priorités des pouvoirs publics, mais qui reste fermement ancrée dans les grands principes posés par les Recommandations de l'OCDE sur la politique réglementaire.

---

## Principales conclusions

- **Des crises mondiales et des problématiques complexes forcent les pouvoirs publics à mener une réflexion sur l'amélioration de la réglementation, pour aujourd'hui comme pour demain.** Telle qu'on l'entend actuellement, la notion de « meilleure réglementation » prend appui sur un socle d'institutions, d'outils et de processus qui s'est constitué au fil des trente dernières années. Comme l'ont montré les éditions 2015 et 2018 de ces *Perspectives*, la réglementation représente déjà un défi en temps « normal », mais des crises mondiales telles que la pandémie de COVID-19 ont encore alourdi les difficultés qui pèsent sur les systèmes qui sous-tendent l'action réglementaire. De plus, la situation est encore compliquée par des problématiques telles que l'économie de plateformes, l'inégalité, le changement climatique et le vieillissement démographique, ainsi que par les vents contraires de l'intensification des clivages partisans, de la méfiance à l'égard des institutions publiques et d'une transformation technologique rapide. Il est donc clair que de nouvelles approches s'imposent pour permettre aux pouvoirs publics de faire face aux enjeux actuels et aux problématiques futures.
- **Une « politique réglementaire 2.0 » permettrait d'adapter le cadre actuel afin de le rendre plus agile, au service d'une meilleure réglementation.** Ce chapitre a pour objet de préciser les différents aspects du problème et les pistes d'amélioration. Il fait le point sur le cadre qui a été constitué au fil des dernières décennies, afin de distinguer les aspects qui remplissent encore leurs objectifs de ceux qu'il convient de faire évoluer pour préparer l'avenir de la réglementation. Dans un premier temps, il reconnaît l'existence d'importantes lacunes au niveau de la mise en œuvre de la politique de la réglementation. Premièrement, la politique de la réglementation reste un outil sous-employé par les pouvoirs publics, en dehors des efforts qui sont déployés pour les mesures liées à la fiscalité et à la dépense publique. Deuxièmement, les outils de gestion de la réglementation restent insuffisamment développés et mis en œuvre, ou bien sont appliqués avec des effets décevants. Troisièmement, parce qu'ils s'en tiennent à des modèles conventionnels du comportement humain, les régulateurs peuvent négliger certains obstacles et biais d'ordre comportemental susceptibles de limiter l'efficacité de la mise en œuvre de la politique réglementaire.
- **L'innovation technologique constitue un moteur important pour cette évolution de la politique réglementaire, car elle force les pouvoirs publics à délaisser la logique traditionnelle du « réglementer et oublier » au profit d'approches consistant à « s'adapter et apprendre ».** Cette nouvelle logique permettra aux sociétés de tirer parti de l'innovation tout en assurant la protection des citoyens et de l'environnement. Dans le monde entier, les pouvoirs publics doivent faire face à de nouvelles problématiques qui pèsent sur leurs capacités et qui entraînent une nécessité forte de repenser et de réinventer de nombreux aspects des systèmes de réglementation. Si une évolution s'impose, c'est en raison des difficultés posées et des possibilités ouvertes par les progrès technologiques (y compris pour renforcer les capacités en matière de réglementation), mais aussi en raison de nouvelles tendances et d'événements majeurs tels que la pandémie de COVID-19. Les perturbations sociales et économiques provoquées par la pandémie montrent à quel point il importe, d'un point de vue stratégique, d'élaborer des approches réglementaires plus agiles et mieux coordonnées afin d'accroître la réactivité et la résilience face à des environnements en pleine évolution.
- **Face aux difficultés que les technologies émergentes provoquent sur le terrain réglementaire, un changement de paradigme s'impose en termes d'action publique et d'administration.** Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que des innovations aptes à stimuler la croissance économique et à répondre aux problèmes sociaux et environnementaux les plus pressants à l'échelle planétaire ne soient pas freinées par des réglementations devenues

obsolètes. De même, ils doivent éviter que l'innovation soit entravée par une mise en application rigide axée sur la lettre des textes, et non leur esprit. Des pratiques plus agiles, plus flexibles et plus résilientes sont nécessaires en matière de gouvernance et de réglementation, afin de tirer parti des technologies émergentes tout en préservant la santé, la sécurité, l'environnement et la justice sociale, entre autres objectifs sociétaux.

- **Une meilleure utilisation et une adaptation des outils de gestion de la réglementation sont essentielles pour améliorer l'agilité, la qualité et la cohérence du système normatif.** Les outils traditionnels de gestion de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* doivent être adaptés afin de guider les pouvoirs publics face aux difficultés et aux possibilités qui découlent des grandes transformations et de les aider à choisir les bons outils — réglementaires ou non — à utiliser pour améliorer le bien-être sociétal. Ces nouveaux défis impliquent aussi d'améliorer la cohérence de la réglementation et de faire coïncider la gouvernance réglementaire avec les objectifs stratégiques des pouvoirs publics — les Objectifs de développement durable, par exemple. Les piliers les plus récents de la gestion réglementaire, tels que la coopération réglementaire internationale, doivent être mis à profit pour améliorer l'efficacité des cadres réglementaires. Cet aspect est devenu d'autant plus évident que la transformation numérique fait peu de cas des frontières nationales ou territoriales, tout en augmentant considérablement l'intensité des flux et des transactions transfrontières.
- **Mettre à profit les apports des sciences comportementales peut permettre d'améliorer les institutions et les processus qui interviennent dans l'action réglementaire, à toutes les étapes de son cycle.** La preuve n'est plus à faire que les apports des sciences comportementales sont utiles pour améliorer la conception et la prestation de l'action réglementaire. Néanmoins, l'entrelacs complexe d'institutions et de procédures qui sous-tend l'action publique fait intervenir des êtres humains comme les autres, qui sont assujettis aux mêmes biais et aux mêmes limites que leurs semblables. Les projets visant à réformer ces institutions et ces procédures (la création d'un nouvel organe de contrôle ou la mise en œuvre d'outils de gestion réglementaire, par exemple) peuvent se heurter de plein fouet aux difficultés qui apparaissent dès lors que l'on cherche à faire évoluer les comportements, et ces difficultés peuvent, à terme, limiter leur réussite. Le nouvel objectif doit consister à tirer des enseignements de l'application des sciences comportementales dans le contexte de l'action publique, et à appliquer ces enseignements aux rouages internes de la sphère publique, de façon à améliorer l'action publique de façon systémique.
- **Dans ce contexte, la phase de la prestation de l'action réglementaire est décisive, et tout particulièrement une mise en application et des inspections plus judicieuses car fondées sur les risques (de façon proportionnée) et axées sur les réalisations.** Comme l'a montré, là aussi, la crise du COVID-19, les pouvoirs publics doivent concevoir et mettre en œuvre, dans toutes les sphères réglementaires et les secteurs, une prestation de l'action réglementaire souple, professionnelle et fondée sur les risques. Pour rendre de telles approches à la fois plus faciles à instaurer et plus efficaces, ils doivent tirer parti, en particulier, des possibilités offertes par les technologies numériques et par la montée en puissance de la disponibilité et de l'utilisation des données.
- **Les pouvoirs publics doivent (re)bâtir la confiance dans la réglementation et les services réglementaires** en s'appuyant sur de meilleures stratégies de communication, en passant des consultations publiques à l'association des parties prenantes et en démontrant la bonne gouvernance des instances de réglementation.

## Introduction

Comme l'ont bien montré les éditions 2015 et 2018 de ces *Perspectives*, la réglementation représente déjà un défi de taille pour les pays en temps « normal ». Tout au long de la dernière décennie, on a assisté à l'apparition de nouveaux défis sur le terrain réglementaire, dont beaucoup découlaient de la nécessité d'assurer un relèvement inclusif et durable après la Grande Récession (2007-2009). Dans un certain nombre de cas, les processus de la politique réglementaire ont été accélérés de façon déraisonnable, voire totalement ignorés, ce qui a conduit à de véritables défaillances de l'action publique.

Ces difficultés paraissent pourtant presque dérisoires par rapport aux défis apparemment insurmontables auxquels nos sociétés doivent faire face à l'heure actuelle, et sans doute encore dans les années qui viennent. Dans le contexte d'une crise sanitaire et économique centennale touchant le monde entier, d'intensification des clivages partisans, de défiance généralisée à l'égard des décideurs et d'accélération apparemment constante des évolutions technologiques, la politique réglementaire n'a jamais été plus cruciale. L'aptitude à mener une action claire, bien pensée et fondée sur des éléments probants aidera à reconstruire, à redéfinir les priorités et à réformer les économies dans les décennies qui viennent, au service, à terme, d'une action normative plus efficace et d'une plus grande confiance des citoyens.

La nécessaire reconstruction des économies et des sociétés va ébranler jusqu'aux fondements du contrat social, alors même que celui-ci est soumis, ces derniers temps, à des tensions croissantes. Cette reconstruction impliquera de modifier la réglementation de l'économie de marché afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les objectifs d'efficacité économique et d'inclusivité, de résilience et de durabilité. Indéniablement, cette évolution de la démarche réglementaire pourra susciter une certaine opposition. Néanmoins, démontrer la nécessité du changement et mettre en relief l'existence de solutions plus satisfaisantes que le *statu quo* constituent précisément deux des grandes forces de la politique de la réglementation.

En effet, la politique de la réglementation commence par la formulation claire d'un problème de politique publique. Il se trouve que, malheureusement, notre histoire récente multiplie ces problèmes : changement climatique, inégalités liées à la mondialisation, vieillissement démographique et développement apparemment inexorable du modèle économique des plateformes numériques. Ces grandes évolutions vont continuer de remettre en cause nos modes de travail et de vie et le fonctionnement de notre société mondiale. Pour lutter contre ces problèmes, il faudra inévitablement que les pouvoirs publics interviennent. Or, même avec les meilleures intentions, il peut arriver que des politiques soient adoptées dans l'urgence, mal conçues ou déployées sans consultations préalables suffisantes, ce qui peut déboucher sur des situations où l'intervention publique fait plus de mal que de bien. Il est donc nécessaire de suivre un processus d'association de la population et de recueil d'éléments probants pour rendre les politiques publiques plus efficaces et plus robustes.

Ce chapitre montre en détail en quoi la politique réglementaire elle-même n'est pas épargnée par ces difficultés. Elle aussi va devoir évoluer et s'adapter. Ce chapitre s'emploie à poser des jalons pour la politique de la réglementation de la prochaine décennie : une politique plus agile, qui reflète mieux les évolutions du contexte général et les nouvelles priorités des pouvoirs publics, mais qui reste fermement ancrée dans les grands principes posés par les Recommandations de 1995 et 2012 de l'OCDE — en d'autres termes, une politique réglementaire 2.0.

## Pourquoi cette réinvention de la politique de la réglementation ?

L'action réglementaire a été essentielle à presque toutes les étapes de la résolution de la crise du COVID-19 et de la prise en charge de ses effets sociaux et économiques. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent continuer d'honorer les principes éprouvés de la politique réglementaire et de l'état de droit. Le respect de la discipline réglementaire (telle qu'elle a été définie dans la *Recommandation concernant la*



*politique et la gouvernance réglementaires* adoptée par le Conseil de l'OCDE en 2012) est crucial pour le relèvement post-COVID et, plus généralement, pour le bon fonctionnement des économies et des sociétés. Or, malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics, les activités normatives présentent encore d'importantes lacunes, d'autant plus que l'activité réglementaire en elle-même s'est complexifiée. À l'échelle planétaire, de nombreux citoyens font l'expérience de textes qui, soit ne produisent pas les effets escomptés, soit n'assurent tout simplement pas la protection promise. Le problème est, entre autres, que des règles inadaptées peuvent conduire à une perte de confiance à l'égard des institutions, voire à l'égard des gouvernants. Une bonne réglementation est cruciale pour convaincre la population que les décideurs publics tiennent effectivement à améliorer le fonctionnement de la société.

Trois séries de problématiques résument les défauts et les limites de la politique de la réglementation et de sa mise en œuvre. *Premièrement*, comme les éditions précédentes de ces *Perspectives* l'ont déjà évoqué, un certain nombre d'outils de gestion de la réglementation sont sous-développés ou insuffisamment mis en œuvre, ou bien encore leur mise en œuvre ne produit pas les résultats escomptés. Si certains progrès ont été réalisés concernant l'association des parties prenantes et l'analyse d'impact de la réglementation, il reste une marge importante de progression aux stades ultérieurs du cycle de la gouvernance réglementaire. L'une des lacunes essentielles découle de la portée très restreinte de l'évaluation *ex post* des textes législatifs et réglementaires, qui s'explique, pour partie, par le caractère limité des ressources et des investissements correspondants. De nombreux textes restent en vigueur sans jamais être réévalués, qu'ils soient ou non adaptés à la réalité de terrain et qu'ils remplissent ou non les objectifs en vue desquels ils ont été adoptés. Si l'évaluation *ex ante* des nouveaux textes devient plus courante, il est beaucoup plus rare que les autorités réexaminent de façon systématique les textes au bout d'un certain temps, sauf dans le cadre d'examens ad hoc visant principalement à réduire la charge administrative ou réglementaire.

En matière d'action réglementaire, une démarche commune à l'ensemble de la sphère administrative reste relativement rare dans une grande partie de la zone OCDE. L'existence de cadres, de processus et de méthodologies communs et la mutualisation des données entre les organismes chargés de la mise en application et des inspections permettraient de suivre une démarche plus décloisonnée en matière de gestion des risques sociétaux. Or, dans le domaine de l'action réglementaire, les structures, l'affectation des ressources, les méthodes et les pratiques restent trop souvent fondées sur la pratique antérieure/la dépendance au sentier. L'action réglementaire se caractérise par des chevauchements et des doublons entre les fonctions de mise en application, qui coexistent avec des lacunes. Dans un contexte de ressources limitées, l'action réglementaire pâtit de difficultés au niveau du ciblage des activités d'inspection et de mise en application, de la mise en œuvre inégale d'une bonne gestion des risques et d'un manque d'attention aux activités visant à promouvoir le respect des règles (voir chapitre 6).

De même, les pays ne sont qu'un nombre limité à s'être dotés d'une vision à l'échelle de l'administration dans son ensemble en matière de coopération réglementaire internationale (CRI), alors même que les solutions nationales sont loin de pouvoir suffire face aux défis mondiaux que les pays doivent relever. Ces faiblesses pèsent sur la qualité des cadres réglementaires, ce qui peut déboucher sur une action publique inefficace et ne permettant pas de protéger les citoyens. Une CRI adaptée peut aider à gérer les risques transfrontières, favoriser un partage des tâches et une mutualisation des ressources à l'échelle transnationale dans le domaine de la réglementation, réduire les coûts de production et faciliter les échanges internationaux. La CRI constitue donc un volet important des réformes structurelles à mener pour intégrer la résilience aux cadres réglementaires. Cette importance a été confirmée par la crise du COVID-19, qui a suscité un fort élan en faveur d'une action efficace face à la pandémie elle-même, mais aussi face à ses conséquences économiques et sociales, et qui a clairement démontré l'intérêt de faire de la coopération internationale et de la prise en compte des incidences internationales des piliers fondamentaux de l'action réglementaire, que ce soit face à la crise et à ses retombées ou dans une démarche de prévention des crises futures.

*Deuxièmement*, la politique de la réglementation reste un outil sous-employé par les pouvoirs publics, en dehors des efforts qui sont déployés pour les mesures liées à la fiscalité et à la dépense publique. En général, les politiques budgétaires sont élaborées en concertation avec les parties prenantes ; les incidences et les arbitrages qu'elles entraînent sont répertoriés ; et elles font l'objet d'un important contrôle. En cela, elles illustrent l'application des grands principes de la politique réglementaire, mais on a permis à un décalage de s'installer entre les mesures budgétaires et les « autres ». Il est compréhensible que les mesures de politique budgétaire suscitent beaucoup d'intérêt, mais cela ne veut pas dire pour autant que les autres domaines concernés par l'action réglementaire seraient moins importants. Après tout, ce sont des lois d'un autre ordre qui ont institué — et continuent de le faire — des droits inaliénables, le système judiciaire et pléthore de dispositions visant à sauver des vies humaines et à protéger la flore et la faune, pour ne citer que quelques exemples. Au vu de l'importance de ces autres lois pour la vie quotidienne, il est décevant — voire dangereux — de continuer de sous-estimer la plus-value que la politique réglementaire pourrait leur apporter. La politique réglementaire offre un cadre robuste mais flexible et des outils puissants, ce qui permet aux responsables publics de créer de meilleurs textes. En d'autres termes, si une situation nécessite l'adoption d'un texte, il faut que ce soit un bon texte.

La politique réglementaire est un levier d'action important, aux côtés de la politique monétaire et de la politique budgétaire, mais elle ne bénéficie toujours pas de l'attention qu'elle mérite de la part des gouvernants. À l'heure où la concrétisation des Objectifs de développement durable, la lutte contre le changement climatique et la prise en compte du vieillissement de la population sont devenues les priorités de nombreux pays du monde, la politique réglementaire est rarement mentionnée dans les déclarations où les responsables politiques annoncent leurs plans pour atteindre ces buts. C'est surprenant et, d'une certaine façon, décevant, car la politique réglementaire offre tout un éventail d'outils puissants qui pourraient aider les gouvernants à concrétiser ces objectifs.

*Troisièmement*, la non-prise en compte des facteurs comportementaux de l'action ou de l'inaction humaine limite elle aussi l'efficacité de la politique réglementaire. L'un des objectifs centraux de la réglementation consiste à faire évoluer les comportements. L'analyse de l'influence du contexte social et des biais comportementaux sur la prise de décision peut aider les responsables publics à comprendre les moteurs de l'(in)action et, par conséquent, à adopter des textes plus efficaces. C'est pourquoi les responsables publics du monde entier prennent actuellement conscience de l'intérêt des éclairages comportementaux au service d'une meilleure action réglementaire.

Toutefois, il serait possible d'aller plus loin dans la mise à profit de ces éclairages. En effet, les travaux de recherche de l'OCDE le montrent : les éclairages comportementaux sont surtout mis à profit pour influencer sur le comportement des individus, souvent en vue d'améliorer la mise en œuvre de politiques qui, elles, n'ont pas bénéficié de ces éclairages (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>). Or, il serait possible d'utiliser les éclairages comportementaux tout au long du cycle de l'action publique mais aussi pour faire évoluer le comportement des organisations et, en particulier, celui des administrations elles-mêmes. Il serait possible de renforcer la gouvernance réglementaire en s'appuyant sur les éclairages comportementaux pour orienter les responsables publics vers les bons outils et processus réglementaires et pour inciter à d'éventuelles réformes. Cela permettrait de garantir, à chaque étape du processus de l'action publique, une réflexion sur les meilleurs outils réglementaires à employer.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles, et elles sont au cœur des préoccupations depuis un certain temps déjà. En parallèle, les responsables publics du monde entier doivent faire face à de nouveaux défis liés à de grandes tendances ou à des événements majeurs tels que l'actuelle pandémie de COVID-19.

## **Les défis réglementaires soulevés par les nouvelles tendances ou certains évènements**

### *Défis liés à la transformation technologique*

Face au COVID-19, la société n'a jamais autant compté sur les solutions numériques. Dans le monde entier, les administrations publiques se sont appuyées sur les technologies numériques pour répondre à la crise sur le plan de la santé publique et pour continuer de fonctionner et d'assurer les services publics. Elles ont ainsi assuré le suivi de la propagation du virus, le repérage des cas, le traçage des contacts, l'évaluation des interventions et la communication à destination de la population. Surtout, la pandémie a considérablement accéléré et renforcé des tendances antérieures, et les technologies numériques ont bouleversé nos façons de travailler, de rester en contact, d'étudier et de faire nos achats essentiels. L'influence déterminante des technologies numériques et émergentes sur les sociétés ne fera que croître dans les années à venir (voir chapitre 6).

Dans ce contexte, les responsabilités qui pèsent sur les pouvoirs publics face aux bouleversements technologiques paraissent de plus en plus difficiles à assumer (Encadré 1.1). Il va leur falloir favoriser l'innovation et s'adapter aux ruptures provoquées par la technologie tout en assurant aux individus, aux entreprises et, plus globalement, à l'intérêt général un niveau de protection perçu comme suffisant. Il leur faudra aussi se doter d'approches réglementaires agiles et adaptées face à l'avenir, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer stabilité et prévisibilité aux entreprises. Il leur faudra, enfin, autoriser davantage d'expérimentation, sous contrôle réglementaire, tout en réformant les règles en vigueur afin d'éviter que le jeu soit faussé et que les actifs historiques soient condamnés à l'obsolescence.

#### **Encadré 1.1. Les bouleversements provoqués par les évolutions technologiques**

Les mutations industrielles provoquées par les transformations technologiques sont inédites de par leur rythme, leur ampleur et leur complexité. Cette « révolution » découle de ruptures technologiques parallèles qui ont conduit au développement de nouveaux produits, de nouveaux services et de nouveaux modèles économiques qui auraient été presque inimaginables il y a encore quelques années. Les progrès technologiques récents couvrent un large éventail de domaines, parmi lesquels les technologies numériques (l'intelligence artificielle, les chaînes de blocs ou l'internet des objets, p. ex.), les biotechnologies (l'édition génomique, p. ex.) ou encore les matériaux de pointe (les nanomatériaux, p. ex.).

Ces évolutions technologiques vont avoir de profondes répercussions sur le bien-être et la cohésion de la société dans son ensemble, ainsi que des conséquences considérables sur les entreprises de tous les secteurs en raison de leurs effets sur la productivité, l'emploi, les compétences, la répartition des revenus, les échanges et l'environnement.

La transition numérique, en particulier, a produit des effets très puissants, élargissant le choix des consommateurs, renforçant la concurrence et améliorant le bien-être subjectif. Toutefois, elle peut aussi entraîner un lot important de risques et d'effets négatifs, notamment en perturbant fortement les marchés traditionnels du travail, en marginalisant les populations fragiles, en favorisant l'économie souterraine et en soulevant des enjeux majeurs en lien avec la protection des données et de la vie privée ou avec la discrimination, par exemple.

Dans ce contexte, la réglementation est essentielle pour atténuer les risques liés à la transformation technologique tout en promouvant l'innovation utile, l'expérimentation et l'entrepreneuriat. Or, alors même que le rythme de la transition numérique et ses effets sur la société et les marchés ont été amplement

étudiés par l'OCDE et par d'autres, leurs conséquences concrètes du point de vue de l'action réglementaire ont beaucoup moins attiré l'attention.

Il est pourtant indéniable que les grands progrès technologiques représentent un véritable bouleversement pour l'environnement réglementaire actuel. Les défis que l'innovation entraîne sur les plans de la gouvernance et de la réglementation peuvent être classés en quatre grandes catégories (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>) :

- les difficultés à faire face à la généralisation rapide des technologies numériques ;
- l'érosion des contours habituels des marchés, qui remet en cause le mandat et le domaine de compétence des régulateurs ;
- les problèmes liés à la mise en application ;
- le morcellement des cadres réglementaires selon les frontières nationales, alors même que la plupart des technologies émergentes produisent de forts effets transfrontières.

Au-delà de ces défis d'ordre réglementaire, la population et la sphère politique insistent de plus en plus pour que les administrations publiques se dotent de nouvelles approches en matière d'innovation afin de ne pas entraver le développement des innovations utiles tout en assurant une bonne gestion des risques. Ainsi, il existe une attente de plus en plus forte en faveur d'une réforme de l'encadrement des plateformes en ligne. Ces appels (tardifs) à la réglementation ont abouti à la formulation de nombreuses propositions de réforme et à l'adoption de nouvelles dispositions. Malheureusement, on s'est peu interrogé sur la façon dont les pratiques réglementaires devraient elles-mêmes évoluer. Avec le recul, il apparaît pourtant clairement que s'empresser d'adopter des textes sans respecter les protocoles habituels de la politique réglementaire ne constitue pas une stratégie optimale. En effet, cet empressement est porteur de risques d'échec de la réglementation, y compris :

- le risque de créer des obstacles inutiles à la diffusion d'innovations qui serviraient l'intérêt général (p. ex. sous l'effet de cadres réglementaires inutilement opaques, incomplets, redondants ou présentant des zones de chevauchement) ;
- le risque de ne pas réussir à limiter les inconvénients de l'innovation.

Les échecs relevant de la première catégorie peuvent être difficiles à détecter, mais les coûts d'opportunité qu'ils provoquent peuvent peser lourdement sur les économies et les sociétés, surtout dans un contexte de faible croissance de la productivité. Les échecs relevant de la deuxième catégorie sont souvent beaucoup plus faciles à diagnostiquer, mais leurs conséquences ne sont pas toujours réversibles (s'agissant de l'édition génomique, par exemple), avec des conséquences sociétales potentiellement graves.

Ces deux types d'échecs mettent en relief la forte nécessité, pour les pouvoirs publics, de s'intéresser activement à l'innovation et de faire de la politique réglementaire un outil efficace pour relever les défis correspondants et, au bout du compte, choisir la bonne approche (réglementaire ou non). Les outils traditionnels de la politique réglementaire constituent des outils précieux pour étudier, soumettre à une consultation, examiner de près et mettre à l'épreuve les approches susceptibles de contribuer à la réalisation de grands objectifs stratégiques. Ils peuvent aider les pouvoirs publics à déterminer s'il convient ou non d'emprunter la voie de la réglementation pour favoriser l'innovation numérique tout en limitant ses risques. Des études de cas récentes sur la transformation technologique montrent que les pouvoirs publics ont recours à tout un éventail d'approches réglementaires (OCDE, 2021, à paraître<sup>[3]</sup>). Celles-ci peuvent consister à interdire explicitement le développement et l'adoption de technologies numériques, à adopter une attitude attentiste pour voir quels risques se vérifient, ou encore à mettre à l'essai des démarches novatrices telles que l'attribution d'exemptions temporaires pour les intrants innovants (recours aux « bacs à sable » réglementaires, p. ex.) sans transiger sur les grands objectifs réglementaires tels que la protection du consommateur<sup>1</sup>.

Les outils de la politique réglementaire sont indispensables pour aider les pouvoirs publics à repérer les forces et les faiblesses des textes existants, et les adaptations à y apporter. En la matière, des pratiques réglementaires intéressantes sont en train d'apparaître partout dans le monde (Encadré 1.2), mais il serait nécessaire d'aller plus loin afin de tirer le meilleur parti des possibilités ouvertes par la transformation technologique et d'atténuer les risques d'échec de la réglementation. S'agissant, en particulier, de la coopération réglementaire internationale (CRI), il serait possible de pousser beaucoup plus loin la coordination des politiques officielles et la conception d'une action réglementaire efficace par-delà les frontières. Les divergences réglementaires qui existent d'un territoire à l'autre sont, du moins dans une certaine mesure, l'illustration d'un manque de coopération réglementaire. Ces divergences ne doivent pas être sous-estimées, car elles peuvent saper l'efficacité des actions menées, ce qui a pour effet d'entamer encore la confiance des individus dans les pouvoirs publics et de faire obstacle à la diffusion d'innovations bénéfiques. De même, les réponses à une enquête de l'OCDE montrent que les pays sont de plus en plus conscients de la nécessité d'adapter les pratiques d'AIR de façon à répondre aux inquiétudes soulevées par la transformation technologique, mais que peu d'initiatives ont été concrètement lancées pour l'instant.

### **Encadré 1.2. Pratiques de gestion réglementaire liées aux innovations technologiques : initiatives récentes**

**Coopération réglementaire internationale** : des réponses commencent à apparaître face aux défis transfrontières de la transformation technologique, avec, notamment, la mise en place d'une architecture d'organisations internationales et régionales et, à l'échelon national, une prise de conscience des limites de l'action unilatérale. Ainsi, le Canada a fait de la coopération internationale en matière de réglementation un principe crucial de sa Directive du Cabinet sur la réglementation. Dans le domaine financier, un certain nombre d'initiatives ont été lancées. On peut ainsi citer la coopération entre le marché mondial d'Abu Dhabi (ADGM) et le Réseau de l'innovation financière de l'ASEAN autour d'une initiative de bac à sable réglementaire ; la création du Réseau mondial de l'innovation financière (GFIN), qui vise à créer un bac à sable financier mondial ; et la mise en place d'un nombre important de « passerelles fintech » à l'échelle mondiale (p. ex. accord de coopération entre le Royaume-Uni et l'Australie visant à favoriser la coopération entre les pouvoirs publics, les régulateurs financiers et les entreprises). En décembre 2020, sept pays (Canada, Danemark, Émirats arabes unis, Italie, Japon, Royaume-Uni et Singapour) ont annoncé la création des Nations agiles, première alliance intergouvernementale visant à favoriser la coopération transfrontière au service de pratiques plus agiles, flexibles et résilientes en matière de gouvernance et de réglementation permettant de libérer le potentiel de l'innovation. La Charte des Nations agiles<sup>1</sup> énonce l'engagement pris par chaque pays en vue de créer un environnement réglementaire dans lequel les nouvelles idées peuvent prospérer. Cet accord ouvre la voie à une coopération de ces nations visant à aider les innovateurs à faire face aux règles de chaque pays, à tester de nouvelles idées auprès des régulateurs et à les déployer à l'échelle des sept marchés.

**Démarche à l'échelle de l'ensemble de la sphère administrative en matière normative** : certains pays se sont dotés de tout un éventail de dispositifs institutionnels pour lutter contre le morcellement de l'action normative. Ainsi, le Royaume-Uni s'est doté d'un Groupe ministériel sur l'avenir de la réglementation et d'un Centre de l'éthique des données et de l'innovation.

**Association des parties prenantes** : un certain nombre de pays ont commencé à mettre fortement l'accent sur l'association des parties prenantes pour faire face aux possibilités et aux défis liés aux technologies numériques. En 2018, le Royaume-Uni a adopté une Charte numérique prévoyant une collaboration entre les pouvoirs publics, le secteur de la technologie, les entreprises et la société civile pour relever les défis de la transition numérique et trouver des solutions. Il s'agissait de faciliter au maximum la tâche des citoyens désireux de donner leur avis, et de tirer parti de l'ingénuité du secteur

de la technologie en se tournant vers celui-ci pour trouver des réponses à des défis technologiques spécifiques. Le Danemark a lancé une série de principes clés à respecter dans le cadre de l'activité normative, et notamment à l'étape de l'analyse d'impact, qui insistent sur le fait qu'il est important de permettre aux entreprises de tester, de développer et d'appliquer de nouvelles technologies numériques et de nouveaux modèles économiques. Une autre initiative intéressante a été récemment lancée par l'Autorité des pratiques financières (FCA) au Royaume-Uni. En 2019, cette Autorité a lancé un vaste appel à contributions pour mieux comprendre l'intérêt que pourraient susciter des bacs à sable réglementaires transsectoriels et leur potentiel. L'objectif de tels bacs à sable est de permettre aux entreprises de tester de nouveaux produits, de nouveaux services ou de nouvelles idées dans un environnement contrôlé et sous la supervision simultanée de plusieurs régulateurs travaillant en collaboration.

1. [Charte des Nations agiles.](#)

### *Avantages et écueils potentiels du recours à la technologie dans l'action réglementaire*

La transformation numérique offre aux pouvoirs publics des pistes très prometteuses pour renforcer leurs capacités réglementaires (voir chapitre 6). Grâce au progrès technologique, des gouvernants et des régulateurs aux ressources limitées peuvent bénéficier d'approches innovantes leur permettant de mener une activité normative plus efficace et efficiente. On constate, par exemple, une multiplication des projets pilotes visant à tirer parti de l'intelligence artificielle pour faciliter le réexamen et le regroupement de textes. En effet, l'intelligence artificielle permet de couvrir des quantités massives de textes et de rechercher des liens entre des textes issus de différents secteurs, niveaux d'administration, etc<sup>2</sup>. Une telle capacité accrue à rassembler, gérer et analyser les données signifie aussi que le processus normatif peut s'appuyer sur un socle d'éléments probants beaucoup plus large et robuste. Il est également possible d'améliorer considérablement l'analyse et l'évaluation des risques, aussi bien sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel. L'évolution technologique peut aussi permettre d'améliorer fortement la prestation de l'action réglementaire, qu'il s'agisse d'accélérer le temps de réaction ou de mieux cibler l'action (interconnexion des données, apprentissage automatique, etc.). Elle peut aussi permettre de suivre des objets et phénomènes complexes, vastes et distants. Un suivi en temps réel au moyen, par exemple, d'instruments de télédétection peut aussi permettre la bonne mise en œuvre d'une réglementation axée sur les résultats (p. ex. en matière de lutte contre la pollution ; voir aussi, au chapitre 6, la rubrique consacrée à la réglementation axée sur les réalisations, par opposition à la réglementation axée sur les processus).

Dans le même temps, les technologies nouvelles peuvent receler des écueils potentiels, par exemple quand l'augmentation des capacités technologiques et la baisse des coûts donnent l'impression que, dans un domaine donné, un « contrôle total » peut être possible (en combinant un suivi en temps réel à grande échelle, le recours à l'internet des objets, etc.). La question n'est pas seulement de savoir si c'est *concrètement* réalisable, mais si c'est souhaitable. Premièrement, il est évident qu'un développement massif de la télésurveillance soulève des inquiétudes majeures sur le plan des droits et libertés individuels. La technologie rend la surveillance étatique plus facile à mettre en œuvre et plus « efficace », ce qui devrait faire redoubler les démocraties de prudence face au risque de trop s'engager dans cette voie. Deuxièmement, chercher à l'excès à étendre le périmètre de l'action réglementaire en recourant à la technologie et à l'automatisation soulève de graves problèmes, y compris du point de vue de l'efficacité de la réglementation, même s'il était possible de mettre entre parenthèses les enjeux liés aux droits individuels ou de considérer qu'ils peuvent être résolus.

Un recours excessif à la télésurveillance peut donc créer d'importantes sources de vulnérabilité, et, de plus, l'engouement de certains pour une extension massive des activités de contrôle se fonde sur des croyances erronées quant à l'efficacité de cet outil et quant à son impact sur le respect des règles. S'agissant de l'efficacité, cet engouement part du principe que la télésurveillance et les données sont

suffisantes et fiables. Or, parmi les risques que la réglementation vise à maîtriser, nombreux sont ceux qui se prêtent très difficilement, voire pas du tout, à un contrôle à distance (par exemple, de nombreux risques liés à la sûreté des aliments et découlant d'un manque d'hygiène personnelle ou d'une mauvaise manipulation, etc. ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle efficace à distance). De plus, chercher à étendre au maximum les contrôles reflète une vision fondée sur la méfiance (qui part du principe qu'il est toujours nécessaire de contrôler plus et que, sinon, les manquements aux règles sont probables), mais les outils de télésurveillance en eux-mêmes sont éminemment exposés à des risques de fraude, de piratage, etc. En d'autres termes, si l'on juge nécessaire d'élargir le contrôle parce qu'on ne fait pas confiance aux acteurs du système existant (qu'il s'agisse d'opérateurs économiques ou d'agents publics), il n'est pas logique de proposer un « contrôle élargi » fondé sur les technologies, puisque les possibilités de dissimulation et de manipulation resteraient les mêmes — voire augmenteraient.

La technologie ne peut donc se substituer à une bonne conception et une bonne prestation de l'action réglementaire. Il s'agit simplement d'un nouvel instrument qui peut permettre de mettre en œuvre avec encore plus d'efficacité les bonnes pratiques réglementaires.

### **Politique réglementaire et COVID-19**

Face à la pandémie de COVID-19, les pays du monde entier n'ont guère eu d'autre choix que d'adopter des textes en urgence pour lutter contre la propagation du virus<sup>3</sup>. Cette réponse face à l'épidémie a soulevé des problématiques d'ordre réglementaire à presque toutes les étapes du processus. La réglementation influe sur la mise à disposition d'outils permettant de repérer et de contenir la maladie (tests, produits et appareils), sur la fourniture de services de base par les entreprises de réseau, sur la production et la livraison des produits alimentaires et sur le maintien des services essentiels. Au-delà de la réaction immédiate face à la crise, des questions d'ordre réglementaire se posent aussi s'agissant de permettre le rétablissement de la vie économique et sociale et de mieux se préparer face aux crises futures. On trouvera à l'Encadré 1.3 des exemples de mesures adoptées face au COVID-19. Les pouvoirs publics ont dû procéder à des arbitrages particulièrement délicats lors de l'élaboration de ces textes pour répondre aux questions suivantes : quelles restrictions imposer aux conditions de travail, aux loisirs et à la liberté de mouvement ? Quand permettre aux établissements de rouvrir ? Dans quelle mesure exacte leur permettre de rouvrir, et à quelle date précise ? (Sunstein, 2020<sup>[4]</sup>) Les conséquences potentielles de toute décision (d'ordre réglementaire ou non) sont peut-être beaucoup plus vastes qu'en temps normal, avec d'importantes répercussions économiques et sociales.

#### **Encadré 1.3. Mesures d'ordre réglementaire instaurées en réponse au COVID-19**

Le Royaume-Uni s'est doté d'une loi d'urgence sur le coronavirus (le *Coronavirus Act*) en mars 2020, ainsi que de 70 textes réglementaires et d'une série de changements d'ordre non législatif. Les réformes législatives ont conféré à la police ainsi qu'aux agents du contrôle des frontières et de la santé publique de nouveaux pouvoirs pour restreindre la liberté de mouvement des personnes potentiellement contagieuses et pour interdire ou limiter les rassemblements et les manifestations publiques afin de lutter contre la propagation du COVID-19. Les règles applicables aux services publics et sanitaires ont été modifiées de façon à rationaliser les procédures (en matière de prescriptions médicales, par exemple), à alléger temporairement le droit de la concurrence dans certains domaines (pour assurer une meilleure coordination de l'approvisionnement en produits alimentaires, par exemple) et à assouplir les règles applicables au contrôle technique des véhicules. Il était prévu que la plupart des dispositions de la loi d'urgence sur le coronavirus expireraient au bout de deux ans, même si la loi indiquait que ce délai pourrait être prorogé de six mois ou, à l'inverse, abrégé.



En France, le parlement a adopté en mars 2020 une « loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 » qui déclarait l'état d'urgence sanitaire et conférait au gouvernement plus de pouvoirs pour lutter contre la propagation de l'épidémie. Cette loi autorisait le gouvernement à limiter la liberté de circulation de la population et à agir par voie d'ordonnances pour réquisitionner certains biens et services, pour une période de deux mois. La loi autorisait aussi l'exécutif à prendre des mesures d'urgence économique pour assurer un soutien aux entreprises françaises les plus affectées par l'épidémie. Cet état d'urgence devait, à l'origine, durer deux mois à compter de la date d'adoption du texte ; toutefois, l'état d'urgence a par la suite été prorogé jusqu'au mois de juin 2021 par le parlement.

En Corée, aucun confinement n'a encore été imposé à une ville ou une région. En revanche, les autorités ont demandé instamment aux citoyens de respecter la distanciation sociale, et elles ont encouragé le télétravail. Le 22 mars 2020, elles ont lancé une campagne de distanciation sociale d'une durée de quatre semaines (en encourageant, par exemple, la population à rester chez elle et à éviter les rassemblements de masse). La stratégie coréenne de lutte contre la pandémie se fondait sur le dépistage, le traçage et le traitement. S'agissant du dépistage, des méthodes novatrices telles que la création de points de dépistage pour piétons et automobilistes et le développement rapide de tests ont permis de mener une vaste campagne de tests. En matière de traçage, les autorités coréennes ont procédé à des enquêtes épidémiologiques rigoureuses, dans le respect de la législation applicable, tirant parti, quand c'était nécessaire, des opérations par carte bancaire, des images de vidéosurveillance et des données de géolocalisation des téléphones mobiles. En cas de test positif, la gravité du cas de chaque patient est évaluée. Les patients gravement atteints sont orientés vers une prise en charge hospitalière, et les patients atteints de formes moins graves sont pris en charge dans des centres d'hébergement et de traitement. Les ressources sanitaires et leur organisation ont été ajustées en réponse à la pandémie.

Source : (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>) ; (Assemblée, 2021<sup>[6]</sup>).

Toutefois, dans le contexte d'une crise où une grande partie des éléments probants sont incomplets et incertains et où l'information évolue rapidement, il a été particulièrement difficile d'anticiper, d'analyser et d'examiner en profondeur l'impact des textes, et encore plus de coopérer ou de se coordonner à l'échelle internationale. Face à la nécessité urgente de concevoir des mesures de santé publique, les autorités n'ont guère eu la possibilité de procéder à une vaste consultation des parties prenantes ou d'envisager d'autres options réglementaires ou non réglementaires avant d'adopter des textes. De plus, on a constaté un manque criant de données fiables sur les taux d'incidence et de mortalité, et les politiques préexistantes ont pu entraver le recueil de données qui auraient été essentielles à l'élaboration de mesures adaptées (Dudley, 2020<sup>[7]</sup>). De plus, l'accès rapide et illimité à des données fiables (sous forme de données ouvertes, par exemple) est devenu une question de solidarité numérique, du fait de l'ampleur mondiale de l'épidémie (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>). L'urgence a limité les possibilités de recourir aux modalités d'action publique les plus délibératives, qui font appel à des outils et des pratiques de politique réglementaire tels que l'AIR et l'association des parties prenantes (voir aussi chapitre 2).

Cela ne signifie pas pour autant que les mesures d'urgence devraient échapper à tout examen de leurs incidences et de leur efficacité, même si cet examen pourra être moins poussé. Un système réglementaire bien conçu peut se conformer aux recommandations relatives à la politique et à la gouvernance réglementaires (notamment la Recommandation de 2012), même par temps de crise. De plus, une fois levée la pression immédiate provoquée par la crise, les textes adoptés selon des procédures accélérées pourront faire l'objet d'examens *ex post* (c'est-à-dire postérieurs à leur mise en œuvre) approfondis qui permettront de déterminer leur impact et leur efficacité. Les régulateurs économiques peuvent contribuer de façon importante à ces efforts, en raison de leurs activités de recueil de données et de leur connaissance des secteurs (voir chapitre 5). En outre, il est particulièrement important que les pouvoirs



publics soient dotés d'organes robustes en matière de contrôle de la réglementation, et que ces organes bénéficient de ressources suffisantes. En effet, ces organes auront un rôle crucial à jouer pour éviter que l'amélioration des pratiques réglementaires ne passe au second plan dans le sillage de la crise.

## Un aperçu des perspectives d'avenir en matière de réglementation

La pandémie de COVID-19 a entraîné un bouleversement économique et social dans le monde entier. Dans le cadre de leurs efforts de reconstruction, les pouvoirs publics devront veiller à ce que les politiques innovantes propres à stimuler la croissance économique et à répondre aux problèmes sociaux et environnementaux les plus urgents ne soient pas freinées par des réglementations devenues obsolètes. Compte tenu des divers défis auxquels font face les pouvoirs publics, il est indispensable d'élaborer des politiques réglementaires qui ouvrent de nouvelles perspectives et qui soient flexibles et réactives, en exploitant, notamment, les possibilités offertes par les technologies numériques.

### ***Exploiter et adapter les outils de gestion de la réglementation pour renforcer l'agilité, améliorer la qualité et accroître la cohérence du système normatif***

#### *Adapter les outils de gestion de la réglementation*

Chaque réglementation constitue inévitablement une expérimentation : certains textes produisent les résultats souhaités, contrairement à d'autres, qui doivent alors être modifiés ou abrogés. Les outils de gestion de la réglementation tels que l'AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* de la réglementation existante offrent des possibilités non négligeables s'agissant d'étudier l'éventail complet des solutions potentielles, d'analyser leurs effets, de consulter l'ensemble des parties prenantes, de vérifier dans quelle mesure la réglementation est respectée et d'évaluer les performances en matière de réglementation. Ces outils jouent depuis toujours un rôle central dans les efforts déployés pour que les retombées escomptées de la réglementation se concrétisent et ils resteront un élément crucial de la politique de la réglementation à l'avenir. Cependant, ils doivent être adaptés et mieux utilisés de façon à aider les pouvoirs publics à s'orienter parmi les difficultés et les possibilités qui découlent des grandes transformations, et à choisir les bonnes approches réglementaires (ou autres) pour atteindre leurs objectifs.

D'après les résultats des précédentes enquêtes sous-tendant les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (IREG), résultats qui ont été confirmés à l'issue de l'enquête réalisée en 2020, l'AIR continue d'intervenir tardivement dans le processus normatif de nombreux pays, qui y ont souvent recours à la seule fin de justifier la solution déjà retenue. Ce mode d'utilisation va à l'encontre de l'objet premier de l'AIR, processus rigoureux qui consiste à examiner avec un regard critique les autres solutions envisageables à un problème donné en matière d'action publique, en mettant en évidence les arbitrages inhérents à chaque solution et, *in fine*, en faisant ressortir celle qui présentera le meilleur rapport entre ses avantages pour la société, d'une part, et son coût, d'autre part. L'évaluation d'impact doit aller de pair avec l'élaboration d'un projet de politique et être entreprise dès le début de ce processus, au moment du diagnostic du problème à résoudre et de la définition des objectifs à atteindre (OCDE, 2020<sup>[8]</sup>). Comment y parvenir, et comment intégrer résolument l'AIR dans l'activité quotidienne des fonctionnaires et des responsables publics ? Répondre à cette question sera l'un des principaux défis à relever dans les années à venir.

Pour sélectionner la bonne option, les responsables doivent prendre en compte l'éventail complet des solutions potentielles, de nature réglementaire comme non réglementaire (OCDE, 2020<sup>[8]</sup>). Il faut que les administrations abandonnent le « réflexe réglementaire », autrement dit qu'elles cessent d'opter pour une solution réglementaire chaque fois qu'un problème semble nécessiter une intervention des pouvoirs publics. Les principes directeurs et la formation en matière de recours à des solutions de substitution aux outils réglementaires doivent être améliorés, les responsables être incités à examiner de telles solutions

chaque fois qu'elles sont susceptibles d'avoir des retombées positives, et les organes de contrôle de la réglementation jouer un rôle plus déterminant dans la promotion du recours à ces solutions. Le fait de se tourner vers la réglementation axée sur les résultats, la co-réglementation, l'établissement de normes ou, dans certaines limites, l'autorégulation, doit devenir plus courant afin qu'une plus grande flexibilité soit possible face à la rapidité des évolutions technologiques. Les enseignements tirés de l'expérience des autres pays et les instruments internationaux doivent être considérés plus systématiquement comme un fondement du processus national d'élaboration de règles. C'est pourquoi il peut s'avérer très utile de chercher à savoir comment les autorités ont agi face à des difficultés comparables dans d'autres États ou territoires, ou au niveau international, pour choisir la bonne option, qu'elle soit ou non de nature réglementaire.

L'un des effets probables de la pandémie de COVID-19 réside dans le fait que les régulateurs s'acquitteront à l'avenir de leur mission dans un environnement plus incertain. Par conséquent, il pourrait être nécessaire d'adapter également les techniques telles que la définition du problème ou l'analyse d'impact. Lorsqu'ils définiront le problème à résoudre, les responsables devront avoir conscience que des problèmes divers peuvent avoir des répercussions sensiblement différentes sur divers groupes de parties prenantes [les jeunes, les personnes âgées, les femmes, les petites et moyennes entreprises (PME), par exemple] ou secteurs de l'économie (le tourisme, l'hébergement et la restauration). À l'étape de l'analyse d'impact, les incertitudes quant aux effets potentiels des mesures adoptées devront aussi être prises en compte. L'AIR, envisagée en tant qu'outil permettant d'optimiser le rapport avantages/coûts, pourrait également faciliter le choix de la solution qui aboutira aux effets et résultats souhaités (OCDE, 2020<sup>[9]</sup>).

Les parties prenantes sont susceptibles de jouer un rôle crucial dans la détermination des meilleures solutions. Celle-ci n'est pas l'unique finalité de la consultation des parties prenantes, qui vise en outre à offrir la possibilité aux citoyens d'influer sur les arbitrages et les choix de valeurs, et de contribuer ainsi à la prise en charge des nouveaux défis en matière d'éthique et de redistribution que posent les nouvelles technologies et les modèles économiques fondés sur les technologies. C'est pourquoi il est important que les parties prenantes soient systématiquement consultées et associées au processus normatif dès le départ (voir Passer des consultations publiques à l'implication des parties prenantes).

De plus, une fois levée la pression immédiate exercée par la crise, les textes adoptés selon des procédures accélérées devront faire l'objet d'une évaluation approfondie *ex post* ou post-mise en œuvre à des fins d'examen de l'efficacité de ces textes. Il faudra adapter les dispositifs d'évaluation *ex post* de façon à éviter l'accumulation d'un retard important dans le traitement des textes à évaluer. S'en assurer supposerait de hiérarchiser les priorités tout en veillant à ce que les mesures adoptées à titre temporaire ne deviennent pas permanentes. L'intégration de clauses d'extinction et de dates d'expiration deviendra sans doute plus fréquente.

Il est aussi particulièrement important que les administrations publiques soient dotées d'organes robustes en matière de contrôle de la réglementation, et que ces organes bénéficient de ressources suffisantes. En effet, les organes de contrôle de la réglementation auront un rôle crucial à jouer pour faire en sorte que les bonnes pratiques réglementaires ne passent au second plan en période de crise. Ils pourraient jouer un rôle important dans la collecte d'enseignements et la promotion de l'adoption d'approches innovantes de la gestion de la réglementation, ainsi qu'en contribuant à la hiérarchisation des efforts d'évaluation *ex post* et en veillant à ce que des données probantes pertinentes soient tirées de l'application de la réglementation et évaluées.

### *Améliorer la cohérence de la réglementation et faire coïncider la gouvernance réglementaire avec les objectifs stratégiques des pouvoirs publics*

La cohérence de la réglementation correspond à l'adoption de bonnes pratiques réglementaires dans le cadre de la planification, de la définition, de la diffusion, de l'application et de l'évaluation de dispositions réglementaires en vue de faciliter la réalisation d'objectifs d'action de portée nationale, et dans le cadre

des efforts déployés par les différentes autorités pour renforcer la coopération réglementaire et, au-delà, favoriser la réalisation de ces objectifs et promouvoir le commerce et les investissements internationaux, la croissance économique et l'emploi.

Au niveau national, les outils de gestion de la réglementation contribuent à garantir la concordance des textes avec les objectifs politiques généraux exprimés par les gouvernants dans les présentations de leur programme, leurs accords de coalition, etc. L'AIR est un outil indispensable pour assurer la cohérence de la réglementation. Aussi faut-il que, au stade du diagnostic du problème et plus particulièrement de la définition des objectifs des mesures d'action publique, les responsables tiennent compte du climat politique et de la mesure dans laquelle les solutions de substitution examinées cadrent avec les objectifs plus généraux poursuivis par les pouvoirs publics. Une forme d'AIR « allégée » pourrait être réalisée dès l'étape de la définition des objectifs de l'action publique afin de s'assurer que ces derniers sont réalistes et, dans certains cas, qu'ils ne constituent pas un pis-aller pour le traitement d'un problème donné. Cet aspect devrait alors occuper une place importante, au même titre que l'adéquation avec la finalité et le rapport coût-efficacité, dans le choix de la solution optimale.

Bien que la crise du COVID-19 ait mis en lumière les menaces qui pèsent sur la santé et l'économie ainsi que les dommages susceptibles d'en résulter, s'attaquer aux risques environnementaux auxquels sont exposés la prospérité et le bien-être dans le monde n'en est pas moins urgent. La nécessité d'agir contre le changement climatique et pour le développement durable demeurera donc une fois que cette crise se sera atténuée. Comme indiqué précédemment, il est rare que les pouvoirs publics exploitent pleinement le potentiel de la politique de la réglementation pour atteindre leurs objectifs prioritaires actuels dans des domaines tels que le développement durable, la lutte contre le changement climatique, l'adoption de mesures face au vieillissement de la population ou la promotion d'une croissance inclusive. Ce constat est valable à l'échelle mondiale. Pour y remédier, il faut privilégier des outils capables d'améliorer la cohérence des politiques et d'aider les pouvoirs publics à atteindre leurs objectifs, mais aussi, en s'appuyant sur les enseignements tirés de la crise du COVID-19, par exemple, veiller à ce que les coûts supportés par les entreprises en lien avec la réglementation restent modérés. Parmi ces coûts figurent ceux du développement durable, que les pouvoirs publics pourraient limiter en optimisant les mesures qu'ils prennent face aux problèmes définis, qu'il s'agisse de l'injustice sociale ou du changement climatique.

Des politiques publiques saines fondées sur des éléments probants – et mises en œuvre avec efficacité – seront essentielles à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. En intégrant pleinement les Objectifs de développement durable (ODD) dans le cadre réglementaire, les dirigeants peuvent renforcer la capacité du secteur public à élaborer et mettre en œuvre systématiquement des politiques cohérentes avec ce programme dans l'ensemble des secteurs, et à suivre la mise en œuvre des politiques en question de façon également systématique. À cette fin, les autorités devraient recourir aux outils de gestion de la réglementation lors de chaque phase du cycle de la politique de la réglementation. S'il est primordial de tenir compte des ODD au moment de l'analyse d'impact *ex ante* en vue de l'élaboration d'une nouvelle législation propre à favoriser la réalisation des ODD, il est tout aussi important de procéder à des évaluations rétrospectives sous l'angle des ODD pour s'assurer que la législation existante va dans le sens des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'association des parties intéressées, comme les organisations non gouvernementales (ONG) et les établissements de recherche, contribue à garantir la prise en compte des dernières découvertes scientifiques relatives aux ODD dans l'action publique.

Des crises telles que la pandémie de COVID-19 exigent une réaction cohérente de la part des pouvoirs publics. Celle-ci, naturellement, passe par la mise en place de mesures réglementaires harmonisées. La cohérence recherchée doit se matérialiser entre les diverses composantes de l'administration centrale, entre les différents niveaux d'administration (gouvernement fédéral, administrations des États fédérés, collectivités régionales et collectivités locales), mais aussi, et ce n'en est pas moins important, au niveau international grâce à la coopération réglementaire internationale, ou CRI (voir le chapitre 4).

De fait, les conséquences mondiales, par nature, de la pandémie de COVID-19 ont clairement montré qu'aucun responsable public ne pouvait agir isolément, et que dans une perspective d'efficacité, les régulateurs et responsables publics nationaux avaient beaucoup à apprendre des autorités étrangères et à gagner d'une unification de leurs approches. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont fait des efforts importants pour mutualiser leurs connaissances et leurs données d'expérience en termes d'élaboration des bonnes politiques dans les circonstances évoquées, afin de garantir la résilience des chaînes de valeur mondiales, surtout au titre des aliments et produits médicaux de première nécessité, ainsi que l'interopérabilité des services fournis, par exemple, dans le cadre des voyages internationaux ou de l'accès à internet. Parallèlement, l'urgence de la coopération au plus fort de la crise a fait ressortir l'importance d'une intégration systématique de la CRI dans les cadres réglementaires pour que la mobilisation puisse intervenir en temps opportun lors des crises futures, et qu'il soit possible de collaborer en faveur de la prévention de telles crises (voir le chapitre 4).

Une nouvelle fois, les organes de contrôle réglementaire doivent intervenir plus en amont pour déterminer si la qualité des projets de réglementation est conforme aux objectifs des pouvoirs publics (voir le chapitre 3).

### *Supprimer le « bourbier » réglementaire pour une meilleure reprise*

Il est important de définir des procédures administratives claires et prévisibles pour atteindre les objectifs de la réglementation. Pourtant, il n'est pas rare que ces procédures soient à l'origine de lourdeurs administratives (on parle quelquefois de « bourbier » réglementaire<sup>4</sup>), ce qui peut s'avérer difficilement justifiable à une époque où l'on peut ouvrir et gérer un compte bancaire à distance sans même se rendre à la banque. Les autorités devraient progressivement réexaminer leurs procédures administratives et, dans la mesure du possible, s'efforcer de les simplifier pour qu'il soit plus facile de s'acquitter des obligations créées par ces procédures. Dans de nombreux pays, la pandémie de COVID-19 a contraint les administrations à accélérer la transition vers l'accessibilité en ligne des services publics.

Afin qu'il soit plus facile pour les administrés de se conformer aux procédures administratives, les autorités devraient créer des guichets uniques (OCDE, 2020<sub>[10]</sub>) par l'intermédiaire desquels il sera possible d'accéder à la plupart des services publics, si possible à distance, et garantir l'application du principe « une fois pour toutes » (selon lequel les renseignements sont demandés une seule fois puis partagés entre les services de l'administration), l'objectif étant de réduire la charge administrative qui pèse sur les citoyens et les entreprises. En outre, les déclarations en trop grand nombre peuvent s'avérer inutiles dès lors qu'il est possible de recueillir les données, de les traiter et de les communiquer d'une institution publique à une autre à l'aide de technologies modernes (OCDE, 2020<sub>[11]</sub>).

La pandémie de COVID-19 a contribué à la transformation de nombreux aspects de l'activité des administrations au profit du numérique. Ce qui semblait être, ou qu'on prétendait, impossible a dû être accompli en l'espace de quelques mois voire quelques semaines. La communication entre les pouvoirs publics, d'une part, et les entreprises, les citoyens et les organisations, d'autre part, ainsi que la prestation de services par les premiers à l'intention des seconds, ont révélé parfois la complexité injustifiée de certaines procédures administratives mais ont également montré l'intérêt des écosystèmes de type « administration plateforme », qui facilitent la détermination des besoins des usagers et la création de nouveaux services face aux crises. La pandémie a permis par ailleurs de constater que les efforts déployés en faveur de la transformation et de l'administration numériques devaient à l'avenir aller de pair avec la révision des procédures administratives et de la conception des services en vue de leur simplification et de la réduction des lourdeurs administratives inutiles, l'administration faisant preuve progressivement d'une plus grande anticipation et se montrant peu à peu davantage axée sur l'utilisateur.

Dans le monde de l'après-COVID-19, il faudra également relancer les économies qui ont été partiellement mises en sommeil pendant les périodes de confinement. Un examen systémique des textes, en particulier ceux qui produisent des effets sur les entreprises, devrait figurer dans les programmes de relance. Même

pendant la crise, les autorités ont suspendu l'application de certaines de dispositions réglementaires et de procédures administratives. Elles ont, par exemple, levé les règles allant à l'encontre des livraisons de plats par des restaurants et toutes sortes de dispositions en matière d'autorisation qui empêchaient certaines personnes de travailler en période de confinement. Un examen plus systémique des textes inutilement contraignants devrait être prévu par toutes les administrations désireuses de voir l'activité des entreprises relevant de leur compétence à nouveau florissante et de nouvelles entreprises se créer (consulter le document de travail à paraître concernant les effets de la réglementation sur la compétitivité). La mise en place de régimes spéciaux pour les PME et/ou la réalisation de meilleures analyses d'impact sur les petites et micro-entreprises ainsi que l'étude de possibles dérogations en faveur de ces entreprises devraient également faire partie de la stratégie de relance<sup>5</sup>. Grâce aux nouvelles technologies, qui permettent de recueillir et de traiter d'importants volumes de données, ce processus pourrait être plus structuré et davantage fondé sur des éléments probants. Les administrations doivent toutefois définir précisément les données dont elles auront besoin pour suivre et évaluer les textes déjà en cours d'élaboration.

### ***Penser différemment, en adoptant des approches de la gouvernance réglementaire fondées sur les apports des sciences comportementales***

Les perspectives d'avenir en matière de réglementation obligent aussi les pouvoirs publics à prendre du recul pour analyser avec un regard critique les modalités d'élaboration de la réglementation. Au cours de la décennie écoulée, les professionnels et les responsables publics qui utilisent les apports des sciences comportementales (SC) dans le cadre de l'élaboration de la politique de la réglementation ont montré qu'il s'agissait d'un outil probant aux fins de la promotion de nouvelles approches de l'action publique [ (Lunn, 2014<sub>[12]</sub>) ; (OCDE, 2017<sub>[13]</sub>) ; (OCDE, 2019<sub>[11]</sub>)]. Bien qu'appliqués essentiellement aux personnes, et souvent dans des situations impliquant un choix de consommation, les apports des SC ont permis, parallèlement à d'autres approches innovantes, de découvrir des solutions qui n'étaient généralement pas envisagées dans les approches classiques de l'action publique.

Dans le cadre de l'évolution de ces éclairages, les professionnels et les responsables publics précités ont repoussé les limites de leur utilisation en s'efforçant de généraliser la pratique qui consiste à y recourir et de favoriser l'obtention de meilleures retombées pour l'ensemble de la société. La politique de la réglementation a supposé une réorientation des apports des SC des personnes vers les organisations, dont le dialogue qu'elles entretiennent, en tant qu'entités réglementées, avec les régulateurs influe sur les retombées de la réglementation (OCDE, 2020<sub>[14]</sub>). Les travaux de recherche correspondants ont démontré que les approches de la gouvernance réglementaire fondées sur les apports des SC pouvaient avoir un impact sur les organisations.

Dans le prolongement des résultats concluants exposés ci-dessus, un élément essentiel de ce programme tourné vers l'avenir consiste à enquêter sur la façon dont les apports des SC peuvent améliorer l'efficacité et l'efficience du système d'élaboration de la politique de la réglementation, c'est-à-dire de la « gouvernance réglementaire ». Le concept découle de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012<sub>[15]</sub>), qui établit un cadre de gouvernance pour l'action réglementaire visant à améliorer sans cesse la qualité de la réglementation. Ce cadre propose un système d'institutions, de processus et d'outils qui, quand il fonctionne correctement, favorise une meilleure prise de décision dans le domaine réglementaire. Si les apports des SC ont permis d'améliorer les décisions en matière de réglementation, autrement dit les retombées de l'action publique, alors quel impact peuvent-ils avoir sur les institutions, processus et outils à l'origine de la politique de la réglementation ? L'OCDE (Drummond, Shephard et Trnka, 2021<sub>[16]</sub>) a produit un document de travail dans lequel cette question est examinée, et ses principales conclusions sont présentées ci-dessous.

### *Pourquoi nous devons prendre en considération les comportements dans la gouvernance réglementaire*

Faire changer les comportements est l'un des objectifs de la réglementation. On peut y parvenir en essayant de promouvoir une certaine action (par exemple, l'achat d'une nourriture plus saine) ou certains effets (par exemple, l'amélioration de la santé de la population) ou de prévenir d'autres effets (comme l'augmentation des dépenses de santé). Pour atteindre cet objectif, on élabore habituellement la politique de la réglementation en s'inspirant de modèles déductifs très généraux et très performants de prise de décision et de comportement humains (Lunn, 2014<sup>[12]</sup>). Ces modèles reposent souvent sur un certain nombre d'hypothèses de comportement humain, tel le modèle de « l'acteur rationnel » dans le cas de la régulation de la vie économique. Les responsables publics, à leur tour, s'appuient souvent sur ces hypothèses en matière de prise de décision par les individus pour mettre en place des solutions.

Néanmoins, les apports des SC ont montré que, à l'évidence, le contexte social et les biais comportementaux influent systématiquement sur la capacité des personnes à agir de manière prévisible (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>). Les apports des SC offrent aux responsables publics une méthode solide d'analyse des problèmes d'action publique à partir des enseignements tirés des sciences comportementales et sociales, grâce à la collecte d'éléments probants permettant de savoir quelles solutions sont efficaces (et lesquelles ne le sont pas), et à l'exploitation de ces conclusions aux fins de l'amélioration des retombées de l'action publique. Ces applications ont surtout eu pour objet de faire évoluer les comportements individuels, souvent au stade de la mise en œuvre des politiques publiques de façon à améliorer les politiques non fondées sur les apports des SC. De nouvelles études sont en cours sur l'utilisation des apports des SC en vue de faire changer le comportement des organisations, qu'il s'agisse des régulateurs, au sein des pouvoirs publics, ou des entités réglementées, sur le marché (OCDE, 2019<sup>[17]</sup>) ; (OCDE, 2020<sup>[14]</sup>).

Un nouveau paradigme se dessine : le « choix public comportemental » (Lucas et Tasić, 2015<sup>[18]</sup>) ; (Viscusi et Gayer, 2015<sup>[19]</sup>), qui est la source d'arguments normatifs en faveur de l'application des apports des SC aux institutions, processus et outils formant le cadre de gouvernance réglementaire. Les prémices de cette théorie étaient déjà présentes dans les travaux de Niskanen (1971<sup>[20]</sup>), qui avait relevé des biais dans les procédures administratives ; la théorie en question s'inspire également de raisonnements d'économie politique formulés plus récemment, comme celui du choix public, qui fait ressortir les raisons concrètes des échecs des pouvoirs publics sur la base des lacunes en matière de rationalisation (Tullock, Seldon et Lo Brady, 2002<sup>[21]</sup>), cités dans (Viscusi et Gayer, 2015<sup>[19]</sup>). La valeur ajoutée du choix public comportemental réside dans la fourniture d'un modèle grâce auquel on peut s'appuyer sur les biais psychologiques pour analyser les échecs des pouvoirs publics et proposer des solutions de substitution.

La théorie du choix public comportemental repose avant tout sur le constat que les pouvoirs publics ont de plus en plus souvent recours aux sciences comportementales pour intervenir par l'intermédiaire de leurs décisions, sans toutefois tenir compte du fait que les responsables publics et les régulateurs eux-mêmes sont assujettis aux mêmes biais et aux mêmes limites que tout un chacun (Viscusi et Gayer, 2015<sup>[19]</sup>). *In fine*, l'efficacité et l'efficacités des institutions, des processus et des outils s'en trouvent diminuées. En réalité, les pouvoirs publics ont tendance à institutionnaliser les anomalies comportementales plutôt qu'à les résoudre (Viscusi et Gayer, 2015, p. 40<sup>[19]</sup>), notamment les lacunes en matière de perception et d'évaluation des risques, qui peuvent donner lieu à une application excessive du principe de précaution aboutissant à une réglementation trop contraignante, ou à une absence totale de prise de conscience de la nécessité de réglementer.

Par exemple, dans les analyses relatives aux coûts et avantages, les premiers sont traités sur le même plan que les seconds. Or, il existe un axiome fondé en sciences comportementales selon lequel les êtres humains accordent une plus grande importance aux coûts supportés qu'aux avantages retirés en contrepartie (Kahneman et Tversky, 1979<sup>[22]</sup>), d'où une possible réticence à prendre des risques. Comme l'ont fait remarquer Viscusi et Gayer (2015<sup>[23]</sup>), par exemple, le principe « d'abord, ne pas nuire » qui figure dans le serment d'Hippocrate prêté par les médecins incite les autorités de santé à se concentrer sur les

effets négatifs des médicaments plutôt que sur leurs effets positifs, en conséquence de quoi certains médicaments peuvent ne pas être autorisés. Dans d'autres cas, les organismes de réglementation peuvent donner l'impression de porter des œillères, les responsables publics s'obstinant alors à recourir à certains processus et outils qui, pourtant, produisent des résultats incohérents et sont source d'inefficience.

En résumé, l'incapacité des responsables publics à se montrer rationnels, sous l'influence de facteurs comportementaux, explique nombre d'échecs des pouvoirs publics (Lucas et Tasić, 2015<sup>[18]</sup>). La perspective du choix public comportemental représente donc une invitation à appliquer les apports des SC pareillement aux régulateurs et aux entités réglementées (Thomas, 2019<sup>[24]</sup>). En d'autres termes, étant donné que l'administration est une création humaine dont le fonctionnement est assuré par des êtres humains, lesquels sont assujettis aux biais et aux limites inhérents à tout être humain, il n'est pas illégitime de chercher à savoir comment les sciences comportementales peuvent contribuer à un meilleur fonctionnement de l'administration.

Il semble qu'on puisse tirer des éléments qui précèdent deux enseignements distincts pour l'action publique. Premièrement, les décisions prises par les régulateurs s'avèrent, plus ou moins systématiquement, entachées de biais et peuvent par conséquent laisser à désirer. Deuxièmement, au-delà de simples biais dans la prise de décision, il existerait des obstacles comportementaux, comme un décalage entre l'intention et l'action ou d'autres coûts frictionnels, qui empêchent les régulateurs de recourir efficacement aux outils et processus d'action réglementaire pour promouvoir une amélioration des retombées de la politique de la réglementation. C'est pourquoi les régulateurs et le processus réglementaire peuvent tirer parti de la mise en évidence et de la réduction des biais et obstacles comportementaux, et d'un encouragement à donner suite aux bonnes idées. Ce paradigme offre de nouveaux points de départ pour une utilisation des apports des SC en faveur d'une meilleure action réglementaire, qui dépasserait la mise en œuvre au profit d'une gouvernance plus large des institutions publiques grâce à la gestion du changement et de la réforme.

### *Recourir aux apports des SCs pour étayer l'utilisation des outils de gestion réglementaire*

Le choix public comportemental a des incidences importantes sur l'utilisation des outils de gestion réglementaire au service d'une meilleure réglementation. Une étude de l'OCDE (Drummond, Shephard et Trnka, 2021<sup>[16]</sup>) propose plusieurs nouvelles approches de la mise en évidence des biais et obstacles comportementaux qui nuisent à la pleine exploitation du potentiel de l'AIR, de l'association des parties prenantes et de l'évaluation *ex post*, ainsi que de possibles solutions fondées sur les apports des SC pour dépasser ces biais et surmonter ces obstacles. Grâce à la boîte à outils constituée par l'OCDE (2019<sup>[11]</sup>), on peut regrouper les approches et solutions proposées en quatre catégories, selon qu'elles reposent sur :

1. L'attention : contribuer à attirer l'attention des régulateurs sur la bonne utilisation des outils de gestion réglementaire. Il s'agit de lutter contre les limites cognitives et la « myopie » en recourant de façon intelligente aux rappels et aux dispositifs par défaut.
2. Les convictions : aider les régulateurs à faire évoluer leurs convictions quant à l'utilité des outils, afin de les motiver davantage à les utiliser. Les intentions de mise en œuvre peuvent contribuer à réduire le décalage entre l'intention et l'action ; on peut aussi tirer parti de la réticence à prendre des risques en mettant en avant le risque encouru en cas de non-utilisation des outils.
3. Les choix : guider les choix des régulateurs quant aux modalités spécifiques d'utilisation des outils, en s'attaquant aux biais propres à la pensée de groupe et au statu quo grâce à la diversification des équipes de professionnels et à la mise en place de structures de délibération qui favorisent le débat.
4. La détermination : encourager les régulateurs à continuer d'utiliser ces outils au fil du temps en luttant contre des obstacles tels que les « normes sociales perverses » et l'impression d'un manque d'autonomie dans la prise de décision. Démontrer que l'amélioration et les modifications progressives des outils peuvent définir une structure tout en renforçant l'autonomie.

La liste dressée ci-dessus n'est pas exhaustive et fait suite à des discussions qui ont été menées avec les spécialistes de l'action réglementaire, dans le cadre des efforts déployés pour attirer l'attention sur des aspects importants dont on a souligné qu'ils se prêtaient à l'utilisation des outils de gestion réglementaire. Elle offre un bon point de départ pour des travaux de recherche sur les modalités concrètes d'application des apports des SC aux fins d'une meilleure utilisation de ces outils.

Plus généralement, il est également possible d'appliquer la méthode des apports des SC proprement dite pour améliorer l'analyse réalisée en tant qu'outil de gestion réglementaire. La finalité des outils de gestion réglementaire est de recueillir et d'exploiter des informations pour mieux éclairer la prise de décision dans le domaine de la réglementation. La méthode des apports des SC est un outil complémentaire qui a lui aussi pour objet de recueillir des éléments probants, mais suivant une approche expérimentale. Cette méthode vise à supprimer les biais associés à la collecte et à l'analyse d'éléments probants ainsi qu'à la prise de décision en apportant des preuves de comportement humain réel – et non supposé – et à utiliser ces preuves pour l'élaboration de la politique.

Elle peut en outre faciliter la détection des « lacunes comportementales » (Viscusi et Gayer, 2015<sup>[19]</sup>) non conformes à l'hypothèse de rationalité des individus sur laquelle reposent les modèles économiques et offrir des arguments supplémentaires en faveur de l'intervention des pouvoirs publics dans certains cas (Congdon, Kling et Mullainathan, 2011<sup>[25]</sup>). Les responsables publics ont ainsi le choix entre des solutions fondées sur les apports des SC et des mesures classiques, ce qui enrichit le processus décisionnel tout en lui donnant de l'ampleur grâce à la possibilité de recourir à d'autres options de nature réglementaire ou non. Les apports des SC peuvent se révéler particulièrement utiles dans le cadre des évaluations *ex post*, qui sont susceptibles d'offrir davantage de temps pour la réalisation de solides évaluations expérimentales des problèmes comportementaux potentiels, lesquelles peuvent déboucher sur de nouveaux cycles d'élaboration.

### ***L'importance grandissante du contrôle de la réglementation***

Comme indiqué ci-dessus, les organes de contrôle réglementaire (OCR) vont probablement jouer un rôle plus important à l'avenir. Comme le montrent les données probantes recueillies (Ladegaard, P., P. Lundkvist et J. Kamkhaji, 2018<sup>[26]</sup>), un dispositif de contrôle qui fonctionne bien est l'une des conditions *sine qua non* d'une bonne mise en œuvre de la politique réglementaire. Les OCR devront se montrer plus actifs en matière de coordination de l'utilisation des outils de gestion réglementaire, en contribuant à promouvoir la politique de la réglementation et en jouant le rôle des gardiens chargés de contrôler la qualité des textes ainsi que l'utilisation des outils de gestion réglementaire lors de l'élaboration, de la mise en application et de l'évaluation de ces textes. De plus en plus souvent, les OCR doivent aussi prêter assistance aux ministères et à d'autres organismes publics censés recourir à des outils de gestion réglementaire dans le cadre de leur activité.

Nombreux sont ceux qui peuvent trouver difficile la tâche consistant à se charger de faire accepter un tel changement, et faire évoluer le comportement de grandes organisations comme les administrations peut s'avérer plus difficile encore. Néanmoins, selon certains éléments probants, la compréhension des déterminants comportementaux de la gestion du changement pourrait contribuer à rendre la mise en œuvre de ces réformes plus simple et plus efficace. Cet enseignement a été évoqué dans la section précédente au titre des outils de gestion réglementaire, mais il peut également s'appliquer aux modalités de contrôle.

Le choix public comportemental offre également des moyens d'améliorer le contrôle de la réglementation. L'OCDE (Drummond, Shephard et Trnka, 2021<sup>[16]</sup>) a isolé cinq aspects des fonctions et de la structure des OCR susceptibles d'accroître l'importance des apports des SC : la tendance des organisations à faire preuve de dépendance au sentier ; le droit de regard s'exerçant à différents niveaux ; la place de l'OCR par rapport aux centres de décision ; le rôle à la fois généraliste et spécialisé des OCR ; les pressions auxquelles sont soumis ces derniers en tant qu'intermédiaires entre les fonctionnaires et les décideurs.



## ***Mettre davantage l'accent sur la prestation de l'action réglementaire pour atteindre les résultats désirés***

L'utilisation de l'expression « prestation de l'action réglementaire » n'est pas seulement descriptive ; elle souligne aussi un changement de paradigme en vertu duquel le lien entre institutions chargées de fournir des services réglementaires et entités réglementées ne se réduit plus à la mise en œuvre traditionnelle de la réglementation axée sur les contrôles et l'application à caractère répressif (Russell et Hodges, 2019<sup>[27]</sup>). Il s'agit d'appréhender le large éventail d'activités et d'actions, de mesures et de processus employés pour garantir la bonne mise en œuvre des réglementations en pratique.

Ce recentrage a débuté il y a deux décennies et se caractérise par une restructuration et une concentration de grande ampleur des services d'inspection dans un certain nombre de pays, dont l'Estonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Cette tendance se poursuit, sous la forme de réformes institutionnelles visant à améliorer les résultats de la réglementation et à accroître l'efficacité (chapitre 6).

Cette situation, conjuguée à d'autres recherches portant sur des pays spécifiques, des domaines de réglementation en particulier, etc., laisse penser que la dépendance au sentier est forte, et que les risques auxquels les structures de prestation de l'action réglementaire cherchent à répondre et les moyens correspondants ne font pas l'objet d'un réexamen périodique et systématique (Blanc, 2012<sup>[28]</sup>) (Blanc, 2018<sup>[29]</sup>). Ces carences ont contribué à l'émergence de paysages institutionnels complexes et alambiqués (comme on a pu s'en rendre compte pendant la collecte des données, dont la difficulté tenait précisément au grand nombre d'institutions exerçant des fonctions diverses et parfois redondantes, à l'indisponibilité fréquente de chiffres précis relatifs aux agents chargés des inspections, etc.) et ont singulièrement compliqué le suivi et l'évaluation de l'attribution des ressources et des dépenses, le plus souvent décorréliées de l'analyse ou de l'évaluation des risques. De ce point de vue, il reste encore un long chemin à parcourir avant que la prestation de l'action réglementaire soit véritablement fondée sur les résultats, axée sur les risques et proportionnée au niveau des risques. Néanmoins, des progrès substantiels ont été accomplis, et des initiatives ambitieuses ont été lancées ces dernières années en vue d'améliorer les choses, qui sont décrites plus longuement dans la section suivante de ce chapitre.

Citons l'exemple de l'Organisme d'évaluation et d'application de la réglementation environnementale du Pérou (OEFA), qui a récemment fait l'objet de la première évaluation par l'OCDE fondée sur les critères établis dans la Boîte à outils de l'OCDE de 2018 sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation (OCDE, 2019<sup>[30]</sup>).

En pratique, l'attention s'est portée sur un large éventail d'outils, d'activités et d'actions pertinentes, en veillant à suivre une démarche plus propice à l'établissement de relations. Cette optique traduit le rôle actif des organismes publics pour informer et orienter les entités réglementées, les aider à comprendre les règles qui les concernent, leur signification et leur finalité, et comment elles doivent et peuvent être mises en œuvre. On ne part plus du principe que le non-respect est délibéré, mais plutôt qu'il résulte très probablement d'un manque de connaissances, d'une incompréhension ou d'une incapacité technique et/ou financière à observer les règles – l'État a le rôle essentiel (et le devoir) d'aider les entités réglementées à se conformer aux règles et de gérer et d'atténuer les risques pour l'intérêt général (Blanc, 2021<sup>[31]</sup>).

Pour édifier une approche en matière de prestation de l'action réglementaire, le point de départ consiste à examiner les ressorts comportementaux du (non-) respect des règles. Il s'agit avant tout de comprendre pourquoi les individus se sont comportés de telle ou telle manière - et ce qui peut fonctionner dans un cas spécifique. Cette démarche résulte de recherches approfondies<sup>6</sup> qui montrent que les entités réglementées ne se comportent pas exactement comme les règles le prescrivent, et n'agissent pas seulement par intérêt et par peur. En outre, le respect des règles ne signifie pas automatiquement que les objectifs de la réglementation seront atteints, car la conception des règles n'est pas toujours optimale (Encadré 1.5).

En réalité, le respect des règles et l'atténuation des risques sont influencés par quatre grandes catégories de ressorts comportementaux que les organismes publics doivent actionner habilement pour assurer une bonne prestation de l'action réglementaire (Blanc, 2018<sup>[29]</sup>):

- Capacité, c'est-à-dire la connaissance et la capacité financière et technique ;
- Dissuasion, c'est-à-dire la crainte d'une mauvaise réputation et de sanctions ;
- Valeurs morales individuelles et facteurs sociaux et culturels dominants ; et
- Légimité des autorités et perception de l'équité des procédures.

Parmi ces quatre catégories, améliorer la perception de l'équité des procédures est essentiel pour encourager la discipline volontaire, car cela contribue grandement à renforcer la confiance dans le système réglementaire et dans la légitimité des instances de réglementation. Le concept d'équité des procédures repose sur quatre principes essentiels (Tyler, 2003<sup>[32]</sup>) :

1. Veiller à ce que les agents chargés d'appliquer la réglementation aient une attitude parfaitement respectueuse ;
2. Donner la parole aux personnes/entités réglementées pour leur permettre d'expliquer leur situation, leurs difficultés, leurs attentes, etc. et démontrer qu'elles sont prises en compte dans toute la mesure du possible ;
3. À chaque étape, expliquer aux personnes/entités réglementées ce que sont les règles et les processus, quel est l'objectif de la réglementation, leurs modalités d'application, etc. ;
4. Apporter en permanence la preuve que les règles et les procédures existent pour éviter les conflits d'intérêts et que tout est fait, du côté du régulateur, pour éviter ces conflits dans la pratique.

En appeler aux grands principes de l'équité des procédures permet d'accroître le professionnalisme et la compétence technique de l'organisme chargé de fournir des services réglementaires, encourage une approche fondée sur la proportionnalité et sur les risques, et facilite le dialogue avec les entités réglementées propre à promouvoir et à renforcer la confiance, les sanctions étant appliquées en dernier recours (Encadré 1.4).

#### **Encadré 1.4. Améliorer la conformité et la gestion des risques en mettant en pratique l'équité des procédures**

Aux Pays-Bas, l'Inspection des soins de santé et de la jeunesse (IGJ) accorde beaucoup d'importance à la consultation des parties prenantes et intègre leurs observations dans ses travaux. Par exemple, l'IGJ analyse les enseignements que les hôpitaux tirent des événements sentinelles, étant entendu qu'ils devraient favoriser l'apprentissage social et participatif au niveau local (de Kam et al., 2020<sup>[33]</sup>). En outre, l'IGJ mène des recherches systématiques sur l'implication des patients et des familles, qui mettent en évidence les avantages (augmentation de la qualité de la réglementation, gains de légitimité, perception d'équité pour les personnes touchées et autonomisation) mais aussi les difficultés (comment intégrer les observations des usagers dans les décisions, le fait que tous les usagers ne souhaitent pas participer, le temps et les ressources nécessaires, les procédures qui font obstacle, etc.) (Wiig et al., 2020<sup>[34]</sup>).

Ces dernières années, de nombreuses initiatives ont été lancées afin de rendre la réglementation plus accessible et plus compréhensible, notamment pour les petites entreprises de l'industrie alimentaire. Par exemple, la région italienne de la Vénétie s'emploie depuis 2017 à diffuser une série de [manuels détaillés](#) à l'intention des petits producteurs locaux, notamment de spécialités alimentaires « du terroir ». L'Agence canadienne d'inspection des aliments aide les entreprises à comprendre et à

appliquer le *Règlement de 2019 sur la salubrité des aliments au Canada* au moyen d'une [Trousse à outils](#) complète qui explique tous les aspects du Règlement, à la fois en ce qui concerne les principales exigences et les processus. En expliquant les règles, leur raison d'être et leurs modalités d'application, ces outils améliorent non seulement l'état des connaissances, mais aussi la volonté de s'y conformer, en augmentant la perception d'équité.

Source : Recherches de l'OCDE.

### *Réglementation en matière d'éthique des entreprises*

Dans la même veine, la réglementation en matière d'éthique des entreprises (REE) est de plus en plus employée pour améliorer les principes qui régissent la mise en œuvre de la réglementation. La REE est un outil comportemental qui privilégie le recours à des approches flexibles et axées sur les résultats pour appliquer la réglementation. L'idée qui sous-tend la REE est que la « réglementation par des règles » est vouée à produire des résultats médiocres, car le principal ressort comportemental dans les entreprises, ce ne sont pas les règles ou la dissuasion par la sanction, mais bien la culture (Hodges, 2015<sup>[35]</sup>). La REE n'exclut pas le recours aux règles et aux sanctions, notamment pour les entreprises et les individus qui bafouent ouvertement l'éthique, mais elle reconnaît que les règles et la dissuasion aboutiront à des résultats décevants si elles sont les principaux instruments mobilisés pour atteindre des objectifs réglementaires.

Du point de vue de la REE, l'instance de réglementation évalue la culture interne de l'entreprise et engage une démarche fondée sur la coopération si cette culture est fondamentalement saine et propice à l'obtention des objectifs désirés. Cela incite positivement les entreprises qui se situent « à la limite » à changer de culture, et le rôle de l'instance de réglementation est de les y aider. L'instance de réglementation recourt à une application stricte des règles et des sanctions à l'encontre des entreprises qui refusent de s'engager sur une voie éthique. En un sens, la REE est une nouvelle déclinaison d'une approche souple et réactive longtems suivie par un certain nombre d'instances de réglementation, mais dans un cadre plus cohérent et « axé sur la culture » (Encadré 1.5).

#### **Encadré 1.5. Réglementation en matière d'éthique des entreprises**

Une culture éthique et juste, qu'elle s'inscrive dans une organisation ou dans un régime de mise en application de la réglementation, doit opérer une distinction entre les personnes qui s'efforcent de bien faire et les autres. Il est important que les mesures prises en application de la réglementation soient justes et proportionnées. Il s'agit notamment de veiller à ce que la responsabilité soit attribuée au plus haut niveau de la hiérarchie, plutôt qu'à l'employé lambda qui peut être une victime du système ou d'une hiérarchie qui fait preuve d'ignorance volontaire ou qui enfreint l'éthique. Aussi, ceux qui s'engagent dans des activités illicites doivent tomber sous le coup de la loi et être dûment sanctionnés. En revanche, punir ceux qui s'efforcent d'agir correctement mais qui, par ignorance, commettent des erreurs passerait pour injuste, et nuirait à la discipline volontaire.

La culture devrait prévoir l'obligation pour chacun de communiquer toutes les informations utiles sans être inquiété, afin d'enrichir les données qui sous-tendent les performances, l'amélioration et l'innovation. Pour que la culture non punitive soit efficace, elle doit être présente dans tous les domaines, y compris les relations d'emploi, la réglementation systémique, la réglementation professionnelle et les unités opérationnelles.

Source : C. Hodges, *Ethical Business Regulation: Understanding the Evidence*, report to the UK Better Regulation Delivery Office, 2016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/497539/16-113-ethical-business-regulation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497539/16-113-ethical-business-regulation.pdf).

Enfin, des recherches en cours menées par le Secrétariat de l'OCDE sur les institutions chargées de fournir des services réglementaires montrent que la dépendance au sentier reste la principale force qui façonne les structures de mise en œuvre de la réglementation, les mandats institutionnels, les ressources, etc. Rares sont les tentatives à ce jour pour les réexaminer et les réviser systématiquement, et pour réévaluer les structures et les ressources existantes au regard des risques actuels et de leur importance relative. Repérer les doublons et les conflits de compétence, et cartographier toutes les ressources mobilisées dans un domaine réglementaire donné, peuvent être d'importantes étapes vers de nouvelles améliorations de la prestation de l'action réglementaire (voir le chapitre 6 pour plus de précisions).

*La nécessité d'une prestation de l'action réglementaire flexible, professionnelle et fondée sur les risques*

La dépendance excessive à l'égard de règles trop strictes et trop détaillées constitue l'un des principaux obstacles au développement de nouvelles technologies et à la réglementation effective des activités économiques nouvelles, facilitées ou transformées par la technologie. L'impossibilité d'obtenir une précision « optimale » des règles a été démontrée de manière convaincante il y a plusieurs décennies, et la distance inévitable entre les règles, leur respect et les résultats est elle aussi connue depuis longtemps (Diver, 1983<sup>[36]</sup>); (Baldwin, 1990<sup>[37]</sup>); (Ogus, 1994<sup>[38]</sup>); (Baldwin, 1990<sup>[37]</sup>). En pratique, parce que la portée et les caractéristiques de toutes les situations possibles ne peuvent jamais être prévues à l'avance, les règles seront toujours excessivement normatives (en interdisant ou en imposant trop de choses, en excluant certaines activités qui seraient en réalité souhaitables) ou insuffisamment normatives (en n'interdisant pas certaines activités dommageables). Du fait de l'impossibilité d'établir des règles « optimales », un pouvoir discrétionnaire axé sur les risques, susceptible de reddition de compte et fondé sur des critères professionnels aux stades de la prestation de l'action réglementaire et de la mise en application de la réglementation est inévitable pour pouvoir atteindre les objectifs réglementaires visés (Encadré 1.6 et (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013<sup>[39]</sup>)<sup>7</sup>).

### **Encadré 1.6. L'impossibilité de règles optimales**

Les réglementations ne s'exécutent pas d'elles-mêmes et les règles optimales sont une illusion (Stokes, 2010<sup>[40]</sup>). Ce fait, corroboré par la recherche scientifique (dès 1983 par Diver qui mettait en exergue « la frustration liée à la précision des règles administratives, soit à cause du flou administratif, soit à cause d'une rigidité réglementaire excessive ») et par l'expérience internationale, pose un certain nombre de défis s'agissant de la prestation de l'action réglementaire (Diver, 1983<sup>[36]</sup>). Bien que les normes soient essentielles à la prestation de l'action réglementaire, toutes les catégories de normes obligatoires (« cible », « performance » ou « spécification ») ont leurs limites – les normes les plus simples à contrôler et à appliquer tendent aussi à être celles les plus éloignées des résultats escomptés, et les normes strictement « axées sur les résultats » sont les moins corrélées aux actions des opérateurs économiques, d'où la plus grande difficulté de les appliquer (Ogus, 1994<sup>[38]</sup>).

En premier lieu, les normes « cible » incriminent les origines de certains préjudices. En théorie, ce sont celles les moins contraignantes pour les opérateurs économiques et les plus attractives en termes d'efficacité économique et d'innovation, tout en offrant la plus grande flexibilité. Néanmoins, elles n'indiquent pas comment les entreprises doivent exercer leurs activités, pas plus qu'elles ne s'intéressent aux résultats intermédiaires. Cela crée des difficultés, notamment parce qu'il est difficile de prouver le lien de causalité entre des activités économiques particulières et les préjudices traités par les normes, et d'établir quel résultat respecte la norme.

Les normes de « performance » prescrivent les résultats directs des activités économiques. Étant axées sur les résultats intermédiaires, elles ne définissent pas les éléments spécifiques des opérations.

Elles procurent une certitude accrue aux opérateurs économiques, et offrent une plus grande latitude pour l'innovation technologique et une meilleure flexibilité. Pourtant, elles échouent parfois à empêcher ou atténuer les préjudices car elles ne s'intéressent pas au préjudice final que les normes visent à minimiser.

Enfin, les normes de « spécification » indiquent de quelle manière une activité économique doit être exercée. Plus simples à gérer à la fois pour les institutions chargées de la prestation de l'action réglementaire et pour les petites entreprises, elles n'en conduisent pas moins à des erreurs structurelles « d'inclusivité », qui « découragent des activités économiques désirables (en cas d'inclusivité excessive) ou [...] omettent d'interdire des activités indésirables (en cas d'inclusivité insuffisante) » (Baldwin, 1995<sup>[41]</sup>); (Diver, 1983<sup>[36]</sup>). Au nombre de leurs inconvénients figurent une forte rigidité technologique, la possibilité de mesurer la conformité uniquement au moyen de contrôles sur site et le risque élevé d'écart entre la conformité et la réalisation des résultats ciblés.

Il est donc indispensable de ne pas appréhender les règles de façon isolée, mais en lien avec leur processus d'application. Cela fait intervenir des questions de « forme, de force et de nature de la sanction », ainsi que le point de savoir comment traiter les problèmes d'inclusivité dans le cadre du processus de conformité (Baldwin, 1995<sup>[41]</sup>). Aussi, l'exercice du pouvoir discrétionnaire (encadré) et la mise en application sélective et réactive de la réglementation par les institutions compétentes sont décisifs pour prévenir efficacement les risques, parallèlement à l'examen des outils et méthodes à retenir pour l'application de la réglementation<sup>81</sup>.

1. En pratique, même des normes très spécifiques et précises ne produisent pas des résultats uniformes en raison des différences dans les méthodes d'application - par exemple, selon que l'organisme suit une approche fondée sur une « tolérance zéro » ou « proportionnée au niveau de risque » (Blanc, 2018<sup>[29]</sup>).

Source : (Blanc, 2021<sup>[31]</sup>).

Dans le contexte particulier des défis soulevés par la transformation technologique, l'impossibilité de règles optimales signifie qu'elles échouent totalement à appréhender les nouveaux enjeux et les risques créés ou amplifiés par ces technologies, ou au contraire qu'elles interdisent un ensemble d'activités et de produits nouveaux qui pourraient être souhaitables, voire même les deux à la fois. C'est notamment le cas des procédures administratives, comme les règles d'octroi de permis et de concession de licences. L'essor des applications de VTC a conduit à s'interroger sur leur caractère licite en vertu des règles applicables aux taxis et à la location de véhicules avec chauffeur, et à se demander s'ils pourraient ou devraient demander un permis, conformément aux prescriptions et procédures en vigueur. En pareil cas, une réglementation de qualité impliquerait de déterminer les risques potentiels liés à ces activités, comment y répondre, si les processus en place sont adaptés, et ce qu'il conviendrait de changer pour optimiser l'intérêt général en cas d'évolution de la situation.

La réglementation fondée sur les risques (chapitre 6) prévoit d'analyser les risques afin d'en comprendre les causes et les mécanismes, d'évaluer le niveau des différents risques et de les gérer par diverses mesures. Cela implique de prendre en compte les risques au moment d'élaborer et de rédiger les règles, d'attribuer des ressources aux différentes institutions ou aux différents secteurs, de déterminer les obligations de licence ou de planifier des visites d'inspection, ou d'appliquer des sanctions. Le risque est une notion transversale qui doit servir de socle au système réglementaire. Pour éviter ces pièges, il est nécessaire de se détourner d'une approche consistant à appliquer les règles au pied de la lettre et de se garder de la tentation de réduire constamment le pouvoir discrétionnaire des agents de l'instance de réglementation, dès lors que les règles nuisent à l'intérêt général en combinant obstacles à l'innovation et gestion inefficace des risques (chapitre 6). La réglementation vise à traiter divers préjudices potentiels (corporels, environnementaux, financiers, etc.) qui n'ont pas tous la même gravité – ainsi, leur caractère réversible ou non fait une grande différence. De la même façon, la réglementation couvre de nombreux

aléas – pollution industrielle et explosions, intoxication alimentaire, incendies et effondrements de bâtiments, fraude commerciale, fraude fiscale, etc. Là encore, tous ces événements n'ont pas la même gravité, et leur probabilité de survenue varie grandement. Par essence, il est difficile de comparer l'urgence de réglementer différents secteurs de l'économie ou établissements en fonction du préjudice causé.

Le risque peut nécessiter d'examiner l'attribution des ressources à un niveau stratégique (entre différents domaines tels que la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, les recettes publiques, la sûreté technique, etc.), même si cela est rarement pratiqué – et de hiérarchiser les interventions réglementaires dans un domaine donné, entre différents secteurs de l'économie et établissements, ce qui est beaucoup plus courant. De cette manière, le risque peut servir d'étalon de mesure, permettant une transposition et une comparaison aisées de la « valeur » relative de différentes interventions réglementaires en termes de vies sauvées, d'impact environnemental, de répercussion économique, etc. Néanmoins, cela est possible uniquement s'il existe une approche commune de l'évaluation des risques à l'échelle de l'ensemble des domaines réglementaires et des secteurs.

Comparer les niveaux relatifs de risque et décider du type d'intervention réglementaire approprié et de son intensité suppose d'avoir évalué les risques, ce qui signifie mesurer le niveau relatif des différents risques en termes de probabilité et de gravité du préjudice. Pour pouvoir comparer différents domaines réglementaires, il faut non seulement suivre une approche unifiée d'évaluation des risques, mais aussi disposer d'une méthode permettant de convertir différents types de préjudice. Bien que possibles en théorie (il existe de nombreuses approches dans les champs du droit et de l'économie pour estimer la valeur économique de la vie, de la santé, de l'environnement, etc.), ces comparaisons sont rarement pratiquées à un tel degré de précision. Le plus souvent, les comparaisons des niveaux de risques sont effectuées au sein d'une catégorie donnée de préjudice – pertes humaines ou financières potentielles, par exemple. En tout état de cause, indépendamment du niveau auquel il est appliqué, le risque est un instrument de comparaison et donc de hiérarchisation.

Enfin, si la hiérarchisation des risques établie uniquement par secteur ou par type d'activité peut être une première étape utile dans les situations où l'évaluation des risques part « de zéro » et où les données disponibles pour soutenir cet exercice sont limitées ou inexistantes, c'est une solution qui n'est ni optimale ni suffisante dans la durée. Dans les économies avancées, et dans celles où les données requises pour l'analyse et la hiérarchisation des risques sont accessibles aux autorités chargées de la prestation de l'action réglementaire, une approche plus différenciée de l'évaluation et du ciblage des risques peut être attendue, qui pourrait par exemple être appliquée individuellement à chaque composante ou entité (installation, établissement) d'une entreprise, en fonction de caractéristiques inhérentes et d'un historique.

#### *Pourquoi le risque compte : importance de la hiérarchisation et de la proportionnalité*

Cela ne signifie pas, naturellement, que les régulateurs et leurs agents détiennent des pouvoirs arbitraires, et que les opérateurs économiques et les citoyens ne disposent pas de protections adéquates. L'exercice du pouvoir discrétionnaire doit être réactif, promouvoir le respect des règles et reposer sur les principes de proportionnalité aux risques, de responsabilité et de transparence (OCDE, 2014<sup>[42]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[30]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[30]</sup>). Ce n'est qu'à condition de faire clairement connaître les principes et critères qui orientent la prise de décision que le pouvoir discrétionnaire peut être exercé de manière à protéger les droits des citoyens et la primauté du droit.

Une solution pour aller de l'avant consiste à aider les citoyens et les opérateurs économiques réglementés à gérer les risques qu'ils supportent. Cela implique de travailler en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes en mesure d'imprimer un changement durable. Au Royaume-Uni, les inspecteurs de la HSE (Health and Safety Executive) recourent depuis longtemps à une stratégie dans laquelle la sanction intervient en dernier recours et où ils cherchent à dialoguer avec les entreprises réglementées et à promouvoir des pratiques plus sûres en suivant différentes approches comportementales (conseil, comparaisons, signalement des risques et des coûts potentiels, etc.) (Hawkins, 2003<sup>[43]</sup>). Les résultats se

sont améliorés (en termes d'accidents mortels ou graves, par exemple) par rapport à avant l'adoption de cette nouvelle approche et/ou à d'autres secteurs qui suivent cette approche dans une moindre mesure<sup>9</sup>.

### *Mobiliser l'innovation au service de la mise en œuvre de la réglementation*

La phase de « mise en œuvre » de la réglementation est décisive, surtout grâce à une mise en application et à des inspections plus judicieuses, qui supposent d'évaluer les risques et de mettre l'accent sur les résultats. Comme on l'a vu, concevoir des règles « optimales » est impossible, et plus encore dans un contexte de transformation rapide, de réseaux économiques de plus en plus complexes, etc. La technologie ne change pas fondamentalement la donne. La transcription des règles de droit sous la forme d'un code informatique est un concept nouveau qui utilise les nouvelles technologies (et la puissance de calcul croissante), mais qui correspond à une vision restrictive des règles et de la réglementation, qui pourrait conduire à voir dans le pouvoir discrétionnaire des instances de réglementation une imperfection à corriger dans le but d'obtenir des règles parfaitement prévisibles et claires. En réalité, il n'est pas toujours possible ou souhaitable d'avoir des règles parfaitement « explicites » ou « claires », comme expliqué précédemment (Encadré 1.6). Très souvent, certaines ambiguïtés de la législation existante résultent de compromis politiques inévitables ou de la volonté de ménager une certaine flexibilité et latitude pour gérer l'incertitude (inévitable dans le cas d'événements et de situations qui, par définition, ne se sont pas encore produits). En outre, transposer ou transcrire un nombre élevé de règles en code informatique impliquerait une transformation radicale de la gouvernance réglementaire, des modalités de mise en application et des procédures juridiques, qui conduirait à s'interroger sur la légitimité démocratique qu'il y a à interpréter et à mettre en œuvre des règles en dehors de pouvoirs exécutifs et judiciaires clairement définis. Hormis quelques cas spécifiques où une telle approche pourrait être judicieuse (certains aspects de la législation fiscale ou douanière, de la réglementation financière ou des critères ouvrant droit à des subventions, par exemple), elle est vouée à produire des résultats médiocres (voire mauvais). Mobiliser les progrès technologiques pour améliorer la prestation de l'action réglementaire suppose de recenser les bonnes pratiques antérieures et d'en généraliser l'usage au moyen de la technologie.

De plus en plus d'éléments montrent que les États intègrent les nouvelles technologies par différents biais (voir la section consacrée aux initiatives et aux innovations en matière de réglementation fondée sur les risques au chapitre 6). Il s'agit notamment d'améliorer la collecte, la gestion et l'utilisation des données, afin d'évaluer et de traiter les risques plus efficacement, et de faire un meilleur usage des outils de communication. Une administration plus intelligente nécessite d'anticiper davantage l'utilisation et l'intégration de l'information, de la technologie et de l'innovation dans les activités de gouvernance et de prestation de services (Encadré 1.7). La dématérialisation de l'action réglementaire s'accompagne aussi d'un certain nombre de risques et d'obstacles qui doivent être efficacement traités par les pouvoirs publics.

#### **Encadré 1.7. Dématérialiser la prestation de l'action réglementaire**

De nombreux États s'intéressent aux nouvelles technologies (numériques) pour améliorer leurs activités d'inspection et de mise en application des règles. La disponibilité accrue de données sur les résultats de différentes interventions des pouvoirs publics, qui n'étaient jusqu'alors que partiellement observables, permet d'améliorer le suivi et la supervision (suivi du respect des règles en temps réel et en continu, par exemple) et d'appliquer plus efficacement les politiques. L'octroi de licences et l'enregistrement d'entreprises en ligne, la programmation automatisée d'inspections, l'utilisation de drones pour des activités de surveillance, l'application de l'apprentissage automatique et de l'IA pour la formation à l'analyse des risques et au respect des règles sont autant d'exemples provenant de différents pays. Les nouvelles technologies permettent de mener des activités de surveillance réglementaire plus intelligentes, comme le ciblage fondé sur les risques, en fournissant des informations et des connaissances servant à élaborer des mesures préventives et correctives. À ce



titre, elles peuvent aider les instances de réglementation à procéder à une allocation efficiente des ressources et à obtenir des résultats qui témoignent d'un impact positif. Elles peuvent aussi aider les entités réglementées à démontrer qu'elles respectent les règles, abaissant ainsi les coûts des obligations réglementaires pour les entreprises.

Voici des exemples de telles approches : utilisation de l'imagerie satellite pour surveiller le respect de la législation environnementale (Chili), systèmes d'information intégrés pour les inspections réglementaires (Colombie au niveau municipal, Italie au niveau régional, HSE au Royaume-Uni, Serbie, etc.), utilisation des données provenant des médias sociaux pour identifier l'origine d'épidémies et cibler les contrôles (autorités locales aux États-Unis), inspections à distance de la sûreté des produits chimiques (Finlande), surveillance à distance des sites miniers et de production d'énergie (Pérou), gestion intégrée des données pour la réglementation environnementale (Irlande), etc. Certaines instances de réglementation (la NVWA aux Pays-Bas, par exemple) envisagent également d'utiliser l'imagerie par satellite et drone à l'avenir pour surveiller la production primaire dans certains secteurs (la pêche, par exemple).

Un autre domaine où la dématérialisation doit progresser est, logiquement, celui de la réglementation des places de marché en ligne. Ces dernières années, les instances de réglementation se sont rapprochées des grandes plateformes en vue d'obtenir de meilleurs résultats en utilisant les propres outils numériques des plateformes, comme aux Pays-Bas où la NVWA collabore avec Ebay « Marktplaats ». En Allemagne, l'instance de réglementation du secteur de l'alimentation s'efforce de travailler de façon efficace avec les acteurs du cybercommerce (voir *G@ZIELT: Safe shopping on the internet*, une initiative conjointe des autorités fédérales et des *Länder* pour contrôler la vente sur internet de produits régis par le Code de l'alimentation humaine et animale : [https://www.bvl.bund.de/en/remit/gezielt\\_safe\\_shopping/gezielt\\_node.html](https://www.bvl.bund.de/en/remit/gezielt_safe_shopping/gezielt_node.html)).

Source : (OCDE, 2021<sup>[44]</sup>) et (Mangalam, 2020<sup>[45]</sup>).

### ***Nécessité d'opter pour des approches plus dynamiques, flexibles et technologiquement neutres de la législation et de la réglementation au regard de l'innovation***

Instrument clé de l'action des pouvoirs publics, la réglementation offre aux États la possibilité de tirer parti des avantages procurés par la transformation technologique tout en atténuant les risques. Comme souligné précédemment, réglementer est devenu une gageure dans le contexte actuel. Fondamentalement, l'innovation technologique remet en cause le bien-fondé des approches réglementaires traditionnelles et appelle des solutions adaptées et innovantes pour résoudre les défis transversaux que posent la conception, l'application et la gouvernance de la réglementation. Le plus souvent, les transformations profondes provoquées par les innovations ne s'accompagnent pas encore d'innovations parallèles dans la gouvernance et la réglementation. Pourtant, face aux enjeux de la transformation technologique, les États doivent engager des réformes de grande ampleur pour promouvoir l'adoption d'approches plus dynamiques, flexibles et neutres à l'égard de la technologie en matière de législation et de réglementation, et de leur application. Cela implique de suivre plusieurs approches complémentaires.

Conformément à la prochaine Recommandation de l'OCDE relative à une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre l'innovation à profit, les gouvernements devraient notamment :

- **Mettre au point des évaluations ex ante et ex post plus flexibles, itératives et évolutives**, en saisissant les opportunités offertes par les technologies numériques pour améliorer la qualité des éléments probants : face à la dynamique de la transformation numérique, les réponses réglementaires ne peuvent pas se permettre d'être statiques et doivent être périodiquement



adaptées pour suivre le rythme des changements. Le suivi continu des réglementations en vigueur peut aider les gouvernements à déterminer si elles restent adaptées, efficaces et aptes à atteindre les objectifs recherchés, et réviser ces réglementations si nécessaire.

- **Promouvoir la cohérence et les approches conjointes** au moyen d'une coordination efficace entre les niveaux supranationaux, nationaux et infranationaux de gouvernement afin de gérer la nature transversale de l'innovation.
- **Élaborer des cadres de gouvernance et des approches réglementaires tournés vers l'avenir** afin de repérer les opportunités et les risques à un stade précoce et de piloter, dans un climat de confiance, le développement durable de la technologie.
- **Étoffer la boîte à outils réglementaire traditionnelle** en y intégrant des approches plus agiles, comme une réglementation fondée sur les résultats, des dérogations réglementaires limitées dans le temps (bacs à sable réglementaires, par exemple), la co-réglementation et des approches non réglementaires telles que les codes ou normes volontaires. Comme la Conférence mondiale de l'OCDE sur l'innovation en matière de gouvernance<sup>10</sup> l'a montré, les gouvernements et instances de réglementation se tournent de plus en plus vers des approches innovantes pour expérimenter de nouvelles technologies et les mettre à profit (analytique des données massives, IA, Internet des objets, informatique en nuage, réalité augmentée, véhicules aériens autonomes, chaîne de blocs et interfaces de programme d'application ouvertes, par exemple) afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre des lois et des règlements. Parmi les approches qui ont récemment attiré l'attention des gouvernements figurent la réglementation axée sur les résultats, les bureaux pour l'innovation ou les bacs à sable réglementaires (Encadré 1.8).
- **Élaborer de nouvelles stratégies de mise en application pour encourager la conformité** : les gouvernements devraient privilégier les approches de la réglementation réactives et favorisant la conformité, axées sur les résultats et fondées sur la proportionnalité des risques, au lieu de faire une lecture littérale des règles.
- **Utiliser les technologies numériques pour mettre au point des approches novatrices** permettant d'élaborer des règles, de suivre leur respect et d'appliquer la réglementation de manière plus efficace et efficiente (réglementation axée sur les données, par exemple). À titre d'exemple, les technologies numériques peuvent également être mobilisées pour permettre aux pouvoirs publics de surveiller en permanence les grandes transformations et d'élaborer des réglementations évolutives qui s'adaptent à la dynamique des progrès technologiques. Comme l'illustrent les diverses solutions technologiques déployées par les pays pour améliorer les capacités réglementaires pendant la crise du COVID-19, les technologies numériques offrent aux gouvernants et aux régulateurs de nouvelles solutions pour élaborer des règles plus efficaces et plus efficientes dans un climat d'incertitude accru (Amaral, Vranic et Lal Das, 2020<sup>[46]</sup>). En retour, un ensemble d'instruments réglementaires et autres plus agile et plus abouti peut contribuer à mieux encadrer la diffusion des nouvelles technologies, afin de tirer parti de leurs possibilités tout en répondant aux préoccupations qu'elles suscitent dans la société.

#### Encadré 1.8. Quelques approches innovantes suivies (ou envisagées) par les États

- **Bacs à sable réglementaires** : inaugurés par l'Autorité des pratiques financières (FCA) du Royaume-Uni, les bacs à sable réglementaires désignent généralement un espace sûr pour les entreprises, où elles peuvent tester des innovations en étant soumises à des exigences réglementaires allégées. L'assouplissement des exigences réglementaires peut générer des risques supplémentaires, de sorte que la plupart des bacs à sable réglementaires sont encadrés par un certain nombre de garde-fous. Passé un certain délai, les innovateurs peuvent demander une autorisation en dehors du bac à sable réglementaire. Cette approche réglementaire est

apparue dans divers secteurs tels que la finance, mais également dans les secteurs du transport et de l'énergie.

- **Réglementation fondée sur les résultats** : la réglementation fondée sur la performance ou sur les résultats définit généralement des résultats mesurables que les entreprises réglementées doivent atteindre. En mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les ressources, elle laisse aux entreprises le choix des moyens pour atteindre les objectifs, à condition de pouvoir démontrer que le résultat attendu est bien atteint. En théorie, cette approche permet aux entités réglementées de choisir la méthode la plus efficiente tout en abaissant les coûts de conformité. Malgré le vif enthousiasme suscité récemment par les régimes réglementaires fondés sur les résultats dans différents pays, il convient de souligner qu'ils ne représentent pas une panacée dans toutes les situations. De récents échecs (réglementation des émissions des moteurs diesel qui a débouché sur le scandale Volkswagen, par exemple) montrent que cette approche n'est pas toujours la bonne, surtout quand la performance ne peut pas être correctement définie, mesurée ou suivie.
- **Bureaux pour l'innovation** : plusieurs pays ont mis en place des bureaux pour l'innovation afin de soutenir le développement de l'innovation, notamment dans les services financiers. Par exemple, l'Autorité estonienne de surveillance financière (EFSA) communique des orientations aux innovateurs sur les cadres réglementaires en vigueur. Si, en pratique, les bureaux pour l'innovation peuvent prendre différentes formes, ils poursuivent tous l'objectif de renforcer l'engagement avec les innovateurs et de promouvoir l'apprentissage mutuel. Cette approche permet d'anticiper en amont les risques et les opportunités et de les traiter grâce à une démarche collaborative avec les entreprises.

Note : concernant le scandale Volkswagen, voir (Coglianese, 2017<sup>[47]</sup>). Pour plus d'informations sur les approches innovantes suivies par les pouvoirs publics, voir (OCDE, 2021<sup>[48]</sup>).

## **Re(bâtir) la confiance dans la réglementation et les services réglementaires**

### *De meilleures stratégies de communication*

L'une des principales causes de l'aversion au risque, et de la perte de confiance dans le système réglementaire, est la déception liée à des attentes excessives. Tous les citoyens, consommateurs, médias, etc. attendent trop de la réglementation et du système réglementaire. Pour éviter les pertes de confiance et de légitimité, les régulateurs (et les responsables politiques qui les encadrent) doivent faire preuve d'honnêteté et de transparence quant aux limites de la réglementation : aucun texte ou système réglementaire ne peut supprimer entièrement le risque et les régulateurs ne sont pas tout-puissants ; la sécurité est principalement l'affaire des entreprises et des consommateurs, et des arbitrages doivent être opérés entre une plus grande sévérité réglementaire et d'autres aspects de l'intérêt général (Coglianese, 2012<sup>[49]</sup>). La solution à ce problème consiste à adopter des stratégies globales de communication sur les risques, qui fournissent l'articulation essentielle entre l'analyse des risques, la gestion des risques et le public. Une stratégie cohérente de communication passe par l'élaboration d'un processus d'analyse des risques, associé à un dialogue franc entre toutes les parties concernées (informer activement le public de l'objectif visé tout en faisant connaître les risques associés de façon transparente). Pour que la communication sur les risques soit efficace, il faut connaître le public cible et les difficultés qu'il rencontrera probablement pour évaluer le risque et prendre des mesures d'atténuation. Dans l'environnement de communication complexe actuel, caractérisé par une multitude de plateformes, une communication contrôlée et coordonnée sur les risques peut être un défi. C'est pourquoi il est essentiel que les régulateurs sensibilisent les entités réglementées et le grand public aux différents enjeux liés à la recherche de sources d'information crédibles<sup>11</sup>.

En outre, les régulateurs ont tendance à penser que les citoyens sont réticents à reconnaître l'existence de risques, et optent donc souvent pour des déclarations qui se veulent rassurantes, en partant du principe que le public a une aversion pour le risque. Toutefois, des recherches récentes ont montré que les citoyens ont une attitude beaucoup plus ouverte vis-à-vis des risques qu'on le pense généralement, tandis que le public se montre à juste titre sceptique lorsque les risques sont minimisés<sup>12</sup>. Les instances de réglementation devraient communiquer sur les risques, par exemple en organisant toutes sortes de consultations publiques qui ont également pour but de donner aux citoyens la possibilité d'influer sur le processus décisionnel et de prévenir les désillusions (qui sont en partie inévitables). La participation des citoyens au processus réglementaire et leur bonne compréhension des risques peuvent s'avérer décisives pour définir leurs attentes et à terme éviter les réactions excessives, qui sont principalement dues à un manque d'information, d'honnêteté et de transparence de la part des régulateurs quant aux limites de la réglementation. Toutefois, même dans ce cas, le simple fait de diffuser des informations sans préciser la complexité et l'incertitude qui entourent les risques peut être insuffisant pour communiquer efficacement sur les risques.

### **Encadré 1.9. L'importance de la communication publique pour susciter la confiance du public dans les institutions réglementaires**

Face à l'augmentation du nombre d'instances réglementaires et de leurs pouvoirs, il est impératif qu'elles soient perçues comme étant dignes de confiance par le public - cela vaut non seulement pour la confiance des parties prenantes, mais aussi celle des citoyens. Par exemple, les citoyens doivent faire confiance aux instances réglementaires pour adhérer à leurs recommandations, de sorte que les entités réglementées peuvent se sentir davantage obligées de respecter les règles. Aussi, la confiance du public dans les instances réglementaires est déterminante pour garantir l'efficacité des instances réglementaires qui, dans une grande mesure, dépend de la discipline volontaire des entités réglementées. Des recherches menées auprès de différentes Inspections (soins de santé et jeunesse, éducation et marchés financiers) aux Pays-Bas analysent différents moyens de tenir les citoyens informés des décisions réglementaires, et plus précisément, des mesures d'application et de leurs effets sur leur confiance. Une enquête portant sur un échantillon représentatif de la population néerlandaise de 18 ans et plus a cherché à déterminer si la transparence des décisions avait une influence sur la confiance des citoyens dans les instances réglementaires.

Dans l'ensemble, les résultats montrent que la transparence des décisions réglementaires peut accroître la confiance des citoyens dans une instance réglementaire, ce qui corrobore l'hypothèse de la transparence selon laquelle la distance mentale peut être un mécanisme psychologique important qui conditionne l'effet de la transparence. Dans le même temps, cet effet est moindre dans le cas de l'instance de réglementation financière, ce qui indique que son importance est atténuée par des caractéristiques qui sont spécifiques au domaine réglementaire.

Les résultats révèlent que la nature d'un domaine réglementaire peut agir sur l'impact global que la transparence des décisions a sur la confiance des citoyens. Par exemple, les citoyens seront probablement moins patients vis-à-vis d'instances qui supervisent les marchés privés, comme les services financiers, qu'à l'égard de celles qui supervisent un domaine public, comme les écoles publiques. Une autre clé d'interprétation possible de la différence constatée entre l'instance de réglementation financière et les deux autres instances est leur distance relative par rapport aux citoyens ordinaires. Par nature, les décisions prises par l'instance de réglementation financière sont plus éloignées des problèmes quotidiens des citoyens ordinaires que, par exemple, celles des Inspections responsables des questions de santé et d'éducation. Ces Inspections sont davantage en prise avec les citoyens, les parents et les malades par exemple, tandis que des instances telles que l'autorité de

réglementation financière sont plus en contact avec des acteurs professionnels qu'avec des citoyens ordinaires. Aussi, être mieux informé de la décision de l'autorité de réglementation financière n'est probablement pas aussi impératif pour les citoyens.

Plus largement, il ressort de ce constat que la transparence peut être un mécanisme plus efficace pour renforcer la confiance pour les organisations qui ne sont pas placées sous le contrôle direct du gouvernement et du pouvoir politique, comme les instances de réglementation. De manière générale, personne n'apprécie les décisions à caractère politique ou d'être soumis à des décisions politisées, et le marchandage sape la confiance. À l'inverse, la transparence dans les organisations moins politisées pourrait avoir un effet relativement positif sur la confiance, voire même inspirer confiance dans certaines décisions controversées.

Source : extraits de (Grimmelikhuijsen et al., 2019<sup>[50]</sup>).

### *Passer des consultations publiques à l'implication des parties prenantes*

Les parties prenantes ont le droit d'exprimer leur point de vue dans le cadre du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des réglementations (OCDE, 2017<sup>[51]</sup>). Leur souhait et leur volonté d'influer sur le processus d'élaboration des réglementations augmenteront probablement à l'avenir. Dans le même temps, pour obtenir les meilleures contributions possible et faire en sorte que le processus de participation des parties prenantes soit inclusif, il faudra que les pouvoirs publics jouent un rôle actif pour se rapprocher des groupes de parties prenantes qui ont peut-être été sous-représentés à ce jour, qu'il s'agisse de minorités ethniques ou sexuelles, de catégories défavorisées ou de microentreprises (pour en savoir plus sur les travaux de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, voir <https://www.oecd.org/fr/gov/gouvernement-ouvert/> et, en particulier, la Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert<sup>13</sup>).

Pour s'assurer que les parties prenantes contribuent utilement au processus d'élaboration des réglementations, les responsables publics doivent dialoguer avec elles de façon régulière et suffisamment tôt. Une participation régulière des parties prenantes, qu'il s'agisse d'entreprises, d'ONG, de représentants de certains groupes de la société (les jeunes par exemple), etc. est indispensable pour créer un climat de confiance mutuelle. Il convient de fournir un retour d'information complet sur le processus de consultation, pour expliquer comment les contributions des parties prenantes sont prises en compte dans la réglementation ou, à défaut, indiquer les raisons pour lesquelles elles ne le sont pas. Les forums de discussion qui permettent de confronter régulièrement les points de vue sur la qualité et les performances du cadre réglementaire aident les administrations à comprendre les besoins des entités réglementées, mais aussi à expliquer la finalité de règlements existants ou nouveaux. Dans certains cas, ces forums offrent non seulement un moyen pour les parties prenantes de « se plaindre » de la qualité de la réglementation et des contraintes qu'elle engendre, mais aussi de rechercher collectivement des solutions (voir par exemple le système iSPOC de l'Agence européenne des médicaments) ou, si nécessaire, permettent aux administrations d'expliquer pourquoi certaines solutions ne sont pas acceptables. Ces échanges favorisent la compréhension mutuelle des buts poursuivis par l'État au moyen de la réglementation et peuvent renforcer la confiance des parties prenantes dans les réglementations publiques, et ainsi accroître le respect des mesures réglementaires et améliorer les résultats obtenus.

Les administrations doivent savoir qui sera touché par la réglementation et de quelle manière. Les catégories de parties prenantes susceptibles d'être excessivement pénalisées doivent être identifiées et consultées. Dans l'idéal, cette identification doit intervenir au début du processus, avant la rédaction des réglementations. Il incombe à l'État de donner à toutes les parties prenantes les mêmes chances d'exprimer leurs avis. Cela peut impliquer un engagement actif auprès de ceux qui n'ont pas

nécessairement les ressources pour participer ou qui ne sont pas suffisamment informés des possibilités de consultation.

### *Démontrer la bonne gouvernance des instances de réglementation*

Pour remplir leurs fonctions, les instances de réglementation doivent prendre et appliquer des décisions impartiales, objectives et fondées sur des données probantes qui assureront la prévisibilité du régime réglementaire, inspireront confiance dans les institutions publiques et stimuleront l'investissement. Le dispositif de gouvernance des instances de réglementation revêt une importance capitale pour l'exercice de leurs fonctions et leur bon fonctionnement, et pour (re)gagner la confiance des citoyens et des entreprises. La question de la gouvernance des régulateurs est examinée en détail au chapitre 5.

### *L'importance fondamentale de l'éthique*

La capacité des règles d'imprimer un changement est par nature limitée, et les efforts pour rendre les systèmes réglementaires plus précis et plus rigides et pour appliquer plus durement les règles ne garantissent pas des résultats positifs. Flexibilité et agilité sont de mise pour ne pas ériger des contraintes et des barrières excessives à l'activité et à l'innovation, et pour éviter une attitude défensive de la part de la bureaucratie et les situations dans lesquelles une application stricte des règles entraînerait des résultats absurdes et nuire à la confiance et à la légitimité. De même que l'application des règles doit s'accompagner de critères transparents (et notamment fondés sur les risques, voir le chapitre 6) et d'une éthique professionnelle rigoureuse au sein des instances de réglementation, la promotion d'une approche éthique *dans les entreprises* est essentielle, et va au-delà de la simple application de règles formelles (Hodges, 2018<sup>[52]</sup>).

## Notes

<sup>1</sup> Il convient de souligner qu'au vu du rythme effréné et du caractère transversal des évolutions technologiques, il est probable que la réponse appropriée soit un panachage de démarches réglementaires. Ainsi, il est possible de combiner autorégulation et corégulation ou formulation d'orientations, de façon à fixer un certain cadre aux entreprises et à limiter les risques soulevés par la technologie. L'autorégulation peut même être rendue obligatoire au moyen d'une disposition réglementaire. De même, il pourrait être utile de combiner bacs à sable et orientations réglementaires, de façon à limiter le niveau d'incertitude subi par les entreprises lorsqu'elles lancent une innovation technologique.

<sup>2</sup> Voir, au sujet du recours à l'intelligence artificielle (AI) pour les recherches juridiques et le réexamen des textes et du projet pilote actuel du Canada sur le réexamen des textes par l'AI : <https://www.cspsefpc.gc.ca/video/ai-fra.aspx>.

<sup>3</sup> Pour de précisions sur la réaction des pouvoirs publics face à la crise, voir la note de synthèse intitulée « *Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis* » (OCDE, 2020<sup>[9]</sup>). De plus, des milliers de ces mesures anti-COVID ont été décrites en détail dans l'outil de suivi de l'action publique créé par l'OCDE (<https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/#Containmentmeasures>).

<sup>4</sup> Bourbier réglementaire : situation dans laquelle on se heurte à des obstacles trop nombreux ou injustifiés, telle la paperasserie, lesquels obstacles entraînent une dépense de temps ou d'argent, peuvent rendre les démarches de la vie courante difficiles, sont parfois source de frustration, de stigmatisation ou d'humiliation, et risquent, en fin de compte, d'empêcher des citoyens d'accéder à des biens ou à des services essentiels ou de profiter de possibilités importantes [voir Sunstein, Cass R. (2019), *Sludge Audits*, 27 avril, Harvard Public Law Working Paper n° 19-21, Behavioural Public Policy (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3379367>)].

<sup>5</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/how-do-laws-and-regulations-affect-competitiveness\\_7c11f5d5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/how-do-laws-and-regulations-affect-competitiveness_7c11f5d5-en).

<sup>6</sup> Voir par exemple (Tyler, 1990<sup>[53]</sup>) (Tyler, 2003<sup>[32]</sup>); (Kirchler, Hoelzl et Wahl, 2008<sup>[55]</sup>) (Kirchler, 2006<sup>[54]</sup>); (Blanc, 2018<sup>[29]</sup>).

<sup>7</sup> Un rapport préparé par le Conseil scientifique du gouvernement des Pays-Bas dans le sillage de la crise financière mondiale examinait par quels mécanismes des règles excessivement « rigides » n'avaient pas empêché des activités et des produits dommageables.

<sup>8</sup> En pratique, même des normes très spécifiques et précises ne produisent pas des résultats uniformes en raison des différences dans les méthodes d'application - par exemple, selon que l'organisme suit une approche fondée sur une « tolérance zéro » ou « proportionnée au niveau de risque » : Florentin Blanc (2018), extrait de *Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges, and Evolutions in Regulatory Inspections*, Edward Elgar Publishing.

<sup>9</sup> Voir par exemple Health and Safety Executive (HSE) (2016), *The effectiveness of HSE's regulatory approach: The construction example* (préparé par Frontline Consultants pour la Health and Safety Executive en 2013).

<sup>10</sup> Voir <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/oecd-global-conference-on-governance-innovation.htm>.

<sup>11</sup> Voir aussi <https://www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies/>.

<sup>12</sup> Voir l'analyse de synthèse du réflexe risque-réglementation, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48654345.pdf>.

<sup>13</sup> <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Gouvernement-Ouvert-Approuv%C3%A9-141217.pdf>.

## Références

- Amaral, M., G. Vranic et P. Lal Das (2020), *Technology helps strengthen countries' regulatory capacity to respond to COVID-19*. [46]
- Assemblée, N. (2021), *Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire*. [6]
- Baldwin, R. (1995), *Rules and Government*, Clarendon Press. [41]
- Baldwin, R. (1990), « Why Rules Don't Work », *The Modern Law Review*, vol. 53/3, pp. 321-337, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.1990.tb01815.x>. [37]



- Blanc, F. (2018), *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges, and Evolutions in Regulatory Inspections*, Edward Elgar Publishing. [29]
- Blanc, F. (2012), *Inspections Reforms: Why, How and with What Results?*, OCDE. [28]
- Coglianesi, C. (2017), « The Law of the Test: Performance-Based Regulation and Diesel », *Yale Journal on Regulation*, vol. 34/1, pp. 33-90. [47]
- Coglianesi, C. (dir. pub.) (2012), *Oversight in Hindsight: Assessing the U.S. Regulatory System in the Wake of Calamity*, University of Pennsylvania Press. [49]
- Congdon, W., J. Kling et S. Mullainathan (2011), *Policy and Choice: Public Finance Through the Lens of Behavioral Economics*, Brookings Institute Press. [25]
- De Benedetto, M. (dir. pub.) (2021), *Regulation, regulatory delivery, trust and distrust – avoiding vicious circles*, Bloomsbury, <https://www.bloomsburyprofessional.com/uk/the-crisis-of-confidence-in-legislation-9781509939855/>. [31]
- de Kam, D. et al. (2020), « How incident reporting systems can stimulate social and participative learning: A mixed-methods study », *Health Policy*, vol. 124/8, pp. 834-841, <http://dx.doi.org/10.1016/j.healthpol.2020.05.018>. [33]
- Diver, C. (1983), « The Optimal Precision of Administrative Rules », *The Yale Law Journal*, vol. 93/1, p. 65, <http://dx.doi.org/10.2307/796245>. [36]
- Drummond, J., D. Shephard et D. Trnka (2021), « Behavioural insight and regulatory governance: Opportunities and challenges », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 16, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ee46b4af-en>. [16]
- Dudley, S. (2020), *Learning From COVID-19*, <https://www.forbes.com/sites/susandudley/2020/03/20/learning-from-covid-19/#50682d0d15f1>. [7]
- Elffers, H. (dir. pub.) (2006), *Modelling Taxpayers' Behaviour as a Function of Interaction between Tax Authorities and Taxpayers*, Boom Legal Publishers. [54]
- Grimmelikhuijsen, S. et al. (2019), « Can decision transparency increase citizen trust in regulatory agencies? Evidence from a representative survey experiment », *Regulation & Governance*, <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12278>. [50]
- Hart/Beck (dir. pub.) (2018), *Ethical Business Practice and Regulation*. [52]
- Hawkins, K. (2003), *Law as Last Resort: Prosecution Decision Making in a Regulatory Agency*, Oxford University Press. [43]
- Hodges, C. (2015), *Law and Corporate Behaviour*, Hart/Beck. [35]
- Kahneman, D. et A. Tversky (1979), « Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk », *Econometrica*, vol. 47/2, p. 263, <http://dx.doi.org/10.2307/1914185>. [22]
- Kirchler, E., E. Hoelzl et I. Wahl (2008), « Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework », *Journal of Economic Psychology*, vol. 29/2, pp. 210-225, <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>. [55]

- Ladegaard, P., P. Lundkvist et J. Kamkhaji (2018), *Giving Sisyphus a Helping Hand: Pathways for Sustainable RIA Systems in Developing Countries*, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8367>. [26]
- Lucas, G. et S. Tasić (2015), « Behavioral Public Choice and the Law », *West Virginia Law Review*, vol. 118/1, <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/720> (consulté le 5 mars 2021). [18]
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>. [12]
- Mangalam, S. (2020), *Use of New Technologies in Regulatory Delivery*, <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-Use-of-New-Technologies-in-Regulatory-Delivery.pdf>. [45]
- Niskanen, J. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Routledge. [20]
- OCDE (2021), *G20 Survey on Agile Approaches to the Regulatory Governance of Innovation Report for the G20 Digital Economy Task Force*, <https://assets.innovazione.gov.it/1628073646-g20detfoecdagile-regulation.pdf>. [48]
- OCDE (2021), *Using digital technologies to improve regulatory delivery activities - a review of current practices*. [44]
- OCDE (2020), *Analyse d'impact de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6ee941af-fr>. [8]
- OCDE (2020), *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0090312e-fr>. [11]
- OCDE (2020), *Behavioural Insights and Organisations: Fostering Safety Culture*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e6ef217d-en>. [14]
- OCDE (2020), *Guichets uniques pour les citoyens et les entreprises*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/01776293-fr>. [10]
- OCDE (2020), *Open Data and COVID-19: Looking forward towards government readiness and reform*, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/6th-oecd-expert-group-meeting-on-open-government-data-summary.pdf>. [5]
- OCDE (2020), *Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/>. [9]
- OCDE (2019), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/705e3dc1-fr>. [30]
- OCDE (2019), *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6c9291e2-en>. [17]



- OCDE (2019), *Regulatory effectiveness in the era of digitalisation*, [2]  
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf> (consulté le 28 avril 2020).
- OCDE (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>. [1]
- OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. [13]
- OCDE (2017), *Public consultation on the draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>. [51]
- OCDE (2014), *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr>. [42]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>. [15]
- OCDE (2021, à paraître), *Case Studies on the Regulatory Challenges Raised by Innovation and the Regulatory Responses*, Éditions OCDE, Paris. [3]
- Ogus, A. (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Bloomsbury. [38]
- Russell, G. et C. Hodges (2019), *Regulatory Delivery*, Hart/Beck. [27]
- Stokes, E. (2010), « Regulating Technologies: Legal Futures, Regulatory Frames and Technological Fixes by Roger Brownsword and Karen Yeung (dir. pub.) », *The Modern Law Review*, vol. 73/4, pp. 682-689, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.2010.00814-2.x>. [40]
- Sunstein, C. (2020), *Coronavirus Is Giving Cost-Benefit Analysts Fits*, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-05-12/coronavirus-is-giving-cost-benefit-analysts-fits>. [4]
- Thomas, M. (2019), « Reapplying behavioral symmetry: public choice and choice architecture », *Public Choice*, vol. 180/1-2, pp. 11-25, <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-018-0537-1>. [24]
- Tullock, G., A. Seldon et G. Lo Brady (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, Cato Institute. [21]
- Tyler, T. (2003), « Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law », *Crime and Justice*, vol. 30, pp. 283-357, <http://dx.doi.org/10.1086/652233>. [32]
- Tyler, T. (1990), *Why People Obey the Law*, Yale University Press. [53]
- Viscusi, W. et T. Gayer (2015), « Behavioral public choice: The behavioral paradox of government policy », *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 38/3, pp. 973-1007. [23]
- Viscusi, W. et T. Gayer (2015), « Behavioral public choice: The behavioural paradox of government policy », *Mercatus Working Paper*, George Mason University, pp. 1-40. [19]

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Supervising public interests. Towards a broader perspective on government supervision*, [39]  
<https://english.wrr.nl/publications/reports/2013/09/09/supervising-public-interests.-towards-a-broader-perspective-on-government-supervision>.
- Wiig, S. et al. (2020), « What methods are used to promote patient and family involvement in healthcare regulation? A multiple case study across four countries », *BMC Health Services Research*, vol. 20/1, [34]  
<http://dx.doi.org/10.1186/s12913-020-05471-4>.

## **2** L'action publique fondée sur des éléments probants et l'association des parties prenantes

---

La réglementation peut être sensiblement améliorée lorsque les parties concernées sont associées à son élaboration. Une telle démarche permet de trouver d'autres solutions possibles, de tester des hypothèses, et elle contribue à renforcer la confiance dans l'action des pouvoirs publics. Dans sa *Recommandation de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, le Conseil de l'OCDE reconnaît l'importance d'organiser une large consultation, en veillant à ce que toutes les retombées pertinentes de la réglementation soient évaluées, et à ce que les textes soient réexaminés périodiquement et contestables en justice. Il y invite par ailleurs les divers niveaux d'administration à collaborer pour atteindre les objectifs de l'action publique. On procède dans le présent chapitre à un examen critique des évolutions observées et progrès accomplis dernièrement dans les pays membres de l'OCDE et l'Union européenne quant à la mise en application de ces principes adoptés d'un commun accord. Selon de récents résultats issus des Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG), outil sans équivalent dans le monde, il semble que le rythme des avancées obtenues en matière de réforme des modalités d'élaboration des règles ralentisse dans un certain nombre de pays. Face à une pandémie mondiale d'ampleur centennale, il n'a jamais été aussi important qu'en cette période de faire en sorte que l'action des pouvoirs publics améliore réellement la vie des citoyens.

---

## Principales conclusions

- **L'élaboration des textes gagnerait à ce que les parties prenantes y soient associées suivant une démarche plus intégrée.** Seuls quelques pays consultent systématiquement les parties prenantes à un stade précoce de l'élaboration de leurs dispositions réglementaires, afin de définir les enjeux et d'envisager des solutions potentielles. La plupart des membres de l'OCDE consultent les parties prenantes une fois qu'existe un avant-projet de réglementation. Un nombre limité de pays organisent une consultation lors du réexamen de textes en vigueur.
- **Les parties prenantes peuvent contribuer à améliorer les politiques à condition d'être mieux informées des consultations et évaluations programmées dans un proche avenir.** Environ deux tiers des membres de l'OCDE publient une liste des textes législatifs qu'ils prévoient de rédiger ou de modifier, contre près de la moitié pour les textes réglementaires. En outre, un tiers environ des membres de l'Organisation informent la population à l'avance d'une partie au moins des consultations qu'ils mèneront sous peu. Il est rare que les parties prenantes soient informées à l'avance des évaluations prévues au titre de dispositions réglementaires en vigueur.
- **Les citoyens sont plus enclins à considérer la réglementation comme juste s'ils sont associés au processus et que les résultats des consultations sont clairement expliqués.** Bien qu'une majorité de membres de l'OCDE publient les commentaires qu'ils reçoivent ou une synthèse de ces derniers, un tiers seulement des pays de l'Organisation obligent leurs responsables publics à publier systématiquement une *réponse* aux commentaires reçus. Les pays dont les autorités sont tenues de prendre en considération les commentaires recueillis dans le cadre des consultations lors de l'élaboration de la version définitive des textes ne sont qu'une minorité.
- **On pourrait améliorer la politique de la réglementation en prenant en compte la panoplie complète des autres options en matière d'action publique.** En règle générale, les membres de l'OCDE mettent en évidence et évaluent les effets de la solution réglementaire privilégiée. Or, il faut prendre en compte dans son ensemble un éventail plus large de solutions possibles – en particulier des solutions à caractère non réglementaire – lors de l'élaboration de projets de texte.
- **De plus en plus de membres de l'OCDE adaptent la profondeur de leurs analyses.** Un nombre croissant de membres de l'OCDE exigent que les projets de réglementation soient à la mesure de l'ampleur de leurs effets escomptés. La méthode la plus courante pour évaluer la profondeur de l'analyse consiste à associer des seuils qualitatifs et quantitatifs pour déterminer si un projet de réglementation mérite une analyse plus approfondie.
- **Les membres de l'OCDE s'intéressent désormais à un éventail plus large de retombées de la réglementation, mais l'analyse de ses effets sur la compétitivité demeure incomplète.** Davantage de pays exigent que les projets de texte s'accompagnent d'une analyse d'impact portant sur toute une série de facteurs sociaux, en particulier la pauvreté et l'égalité des sexes, et sur l'environnement. Si les thèmes économiques [la concurrence, le budget et les petites et moyennes entreprises (PME), par exemple] sont prédominants, ils font souvent l'objet d'analyses d'impact de la réglementation (AIR) indépendantes et cloisonnées. En conséquence, des effets secondaires tels que la manière dont la réglementation peut influencer sur la capacité des PME à accéder à l'innovation ou à pénétrer les marchés internationaux risquent parfois de ne pas être pris en compte dans l'AIR, et le coût véritable de l'action réglementaire d'être sous-estimé.

- **Le développement des possibilités de dérogation à la réalisation d'une AIR et du recours à ces possibilités est très préoccupant.** Le nombre de membres de l'OCDE qui sont dotés d'un mécanisme permettant de déroger à la réalisation d'une AIR lorsqu'un texte est adopté en réaction à une situation d'urgence augmente depuis 2017. Les conséquences du recours à de tels mécanismes sont opaques étant donné que les décisions d'octroi d'une dérogation ne sont pas examinées de près ni publiées. Le développement du recours à ces dérogations n'a pas été contrebalancé par un développement de l'obligation d'entreprendre une évaluation après la mise en application d'un texte dans le cas où aucune analyse d'impact *ex ante* n'a été réalisée. Les pouvoirs publics pourraient s'interroger sur les possibilités d'utiliser l'AIR avec une plus grande flexibilité pour les véritables situations d'urgence à l'avenir, notamment au moyen de procédures accélérées ou allégées qui garantiraient au moins un examen succinct des effets de la réglementation.
- **Bien que la révision des textes en vigueur puisse procurer des avantages substantiels, les membres de l'OCDE ont pris du retard sur le plan des évaluations *ex post*.** Des progrès limités ont été accomplis, le nombre de membres qui commencent à rendre obligatoires les évaluations *ex post* ayant augmenté, tandis que quelques pays ont mis en place des solutions innovantes d'intégration de ces évaluations dans le cycle réglementaire. Globalement, néanmoins, les évaluations *ex post* font défaut dans beaucoup de domaines au sein d'un grand nombre de pays membres de l'Organisation, une situation qui s'améliore très lentement depuis 2014.
- **La réglementation adoptée face à la pandémie de COVID-19 fait naître la perspective d'une future « vague » d'évaluations *ex post*.** Un volume non négligeable de textes adoptés comme suite à l'éclatement de la pandémie de COVID-19 doit être réexaminé périodiquement. Il est possible à cette occasion de déterminer si les textes en question ont produit les effets escomptés et s'il existe de meilleures options pouvant s'y substituer, en particulier dans les situations où l'analyse d'impact *ex ante* s'est avérée insuffisante voire totalement inexistante. Les entités chargées d'entreprendre et de superviser les évaluations *ex post* en attente devront les planifier et s'en occuper soigneusement, pour faire en sorte qu'elles aient lieu et soient réalisées en temps opportun. Les conclusions issues de ces évaluations pourraient se révéler utiles en contribuant à l'atténuation des effets de la prochaine crise.
- **Généralement, la population peut contester la légalité des textes en vigueur ou d'une décision réglementaire donnée.** Dans deux tiers des pays membres de l'OCDE, il existe au moins un mécanisme qui permet aux citoyens et aux entreprises de contester la réglementation existante, la contestation en justice étant le mécanisme le plus courant, d'après les informations disponibles. Tous les membres de l'OCDE offrent à leur population la possibilité, par un moyen ou un autre, de contester une décision réglementaire donnée auprès d'un organe différent de celui qui l'a adoptée. En revanche, moins d'un tiers de ces pays ont indiqué avoir fixé un délai officiel dans lequel les parties pouvaient espérer qu'une décision soit rendue.
- **Les pratiques suivies par certains pays de l'OCDE pour promouvoir la cohérence de la réglementation entre les différents niveaux d'administration et pour favoriser le renforcement et l'exploitation avec efficacité des capacités de gestion réglementaire dans les administrations infranationales ne sont pas encore généralisées.** Les deux tiers des pays interrogés, dont les huit États de type fédéral ainsi que 18 pays dotés d'un système unitaire, ont instauré des pratiques aujourd'hui bien ancrées qui favorisent la cohérence du système réglementaire. On peut donc supposer que les autres pays, indépendamment du type d'État unitaire de chacun, ont la possibilité de mettre en place un système visant à associer les administrations infranationales afin d'améliorer la qualité du cadre réglementaire.

## Introduction

Les réglementations, et leur processus d'élaboration, sont censées refléter les besoins et les réalités de la société, mais elles doivent également s'adapter et réagir rapidement aux changements. Il est plus aisé de procéder à de telles adaptations lorsque les systèmes et les pratiques régissant l'élaboration et l'amélioration des réglementations sont pleinement intégrés dans les mécanismes de prise de décision du pays, et non pas considérés comme une réflexion bureaucratique a posteriori.

Le présent chapitre donne un aperçu des tendances et des progrès observés dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires de 2012 de l'OCDE, et met l'accent sur l'utilisation des outils de gestion réglementaire, en particulier l'association des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation *ex post* des réglementations. Les pratiques de gestion saine contribuent à créer un environnement propice à une meilleure réglementation, laquelle favorise à son tour de meilleures performances économiques. Pour ce faire, il convient notamment d'examiner la possibilité de réglementer et d'envisager d'autres solutions : évaluer la réglementation en amont de sa rédaction, de sa promulgation ou de sa modification ; évaluer la réglementation existante pour s'assurer qu'elle atteint les objectifs pour lesquels elle a été adoptée – en particulier lorsqu'elles sont élaborées sans évaluation préalable, par exemple en période de crise – ; et impliquer de manière continue les parties prenantes tout au long de ces processus.

Le présent chapitre décrit en outre comment les pays fournissent à leurs citoyens des mécanismes leur permettant de contester les réglementations en vigueur. Le droit de contester les lois est un droit démocratique fondamental du citoyen. Des moyens de contester les réglementations, tant leur raison d'être que leur légitimité, devraient être disponibles.

Le présent chapitre résume également les dispositions mises en place par les juridictions pour instaurer une cohérence réglementaire à tous les niveaux d'administration, et pour promouvoir et mettre en œuvre des pratiques de gestion réglementaire au niveau infranational. Les niveaux inférieurs de l'administration peuvent établir des paliers de réglementation supplémentaires, et/ou peuvent être responsables de la mise en œuvre des réglementations émises au niveau national. Par conséquent, les politiques et outils réglementaires devraient également être adoptés par les administrations régionales et locales, et des mécanismes devraient exister pour parvenir à un cadre réglementaire fluide entre les différents niveaux d'administration.

La mise en œuvre des principes non encore appliqués de la Recommandation, qui portent sur le contrôle et l'évaluation des performances, la coopération internationale en matière de réglementation, la gouvernance des organismes de réglementation et le risque, est examinée en détail dans les chapitres suivants du présent document.

L'analyse des tendances et des améliorations se fonde en grande partie sur les résultats issus de l'enquête 2021 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 l'Union européenne. Menée pour la première fois en 2014, l'enquête a été reconduite en 2017 et en 2020-2021. De cette manière, il est possible de procéder à une analyse comparative de l'adoption et de la mise en œuvre de meilleures pratiques réglementaires, non seulement entre différents pays, mais également au fil du temps. Des indicateurs composites résumant les informations clés sur l'association des parties prenantes et l'utilisation de données probantes dans l'élaboration et la révision des réglementations seront élaborés (Encadré 2.1).

### Encadré 2.1. Construction des indicateurs composites iREG

Les trois indicateurs composites donnent une vue générale des procédures et 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, 2017 et 2020 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires, d'où sont issues des informations intéressantes sur les 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne, au 31 décembre 2014, au 31 décembre 2017 et au 1er janvier 2021, respectivement. L'enquête met l'accent sur les pratiques en matière de politique de la réglementation, au sens où l'entend la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>). 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*. 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 examens nationaux approfondis 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](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm), ainsi que dans un document de travail de l'OCDE (Arndt et al., 2015<sup>[2]</sup>).



## Tendances globales

La Recommandation de 2012 du Conseil de l'OCDE concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires (OCDE, 2012<sup>[11]</sup>) (ci-après « la Recommandation ») renferme des conseils à l'intention des gouvernements concernant la manière de faire un usage efficace des réglementations pour améliorer la situation sociale, environnementale et économique. Elle propose des mesures pratiques permettant d'évaluer les capacités des pays à élaborer, mettre en œuvre et réviser des réglementations de qualité suivant 12 principes.

Aucun pays n'a pleinement mis en œuvre la Recommandation. Selon les conclusions tirées des Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaire, le rythme actuel de mise en œuvre est trop lent. Il ressort des projections basées sur les résultats de l'enquête que les pays qui sont en queue de peloton en la matière auraient besoin de plus de 30 ans pour rattraper les pays plus avancés. Ces derniers ont quant à eux encore beaucoup de chemin à parcourir pour mettre pleinement en œuvre la Recommandation. Tous les pays doivent donc accélérer le rythme des réformes et investir davantage dans une politique réglementaire solide pour s'assurer que leurs réglementations sont fondées sur des données probantes et sont applicables dans la pratique.

En moyenne, les pays ont légèrement progressé dans l'adoption d'outils de gestion réglementaire depuis 2017. Ils se sont en outre davantage améliorés dans le domaine de l'évaluation *ex post* que dans ceux de l'AIR et de l'association des parties prenantes. Ce constat n'est pas surprenant, car l'évaluation *ex post* reste l'outil de gestion réglementaire le moins développé dans l'ensemble, ce qui lui confère le plus grand potentiel de réforme.

Il convient de noter que, malgré la lenteur générale des changements, certains pays ont apporté des modifications plus substantielles à leurs pratiques de gestion réglementaire dans l'ensemble depuis 2017.

- Le Chili a considérablement amélioré ses outils de gestion réglementaire au cours des dernières années. En 2019, le pays a adopté l'instruction présidentielle n° 3/2019, qui élargit l'obligation de mener une AIR, en la rendant obligatoire pour tous les textes législatifs initiés par l'exécutif et pour tous les règlements subordonnés. Il existe désormais un seuil qui, une fois franchi, détermine si une AIR standard ou à fort impact doit être menée. Les AIR doivent désormais envisager des options alternatives non réglementaires et une série d'impacts spécifiques. Des consultations publiques sont désormais requises pour les propositions réglementaires majeures devant faire l'objet d'une AIR à fort impact.
- En 2019, la Grèce a introduit la loi 4622, qui intègre davantage les outils de gestion réglementaire dans le processus réglementaire afférent aux textes législatifs. Une liste des lois à élaborer ou à modifier est désormais publiée à l'avance. Les orientations sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) concernant les textes législatifs ont été mises à jour et comprennent désormais des conseils sur la manière d'associer les parties prenantes. Des catégories supplémentaires de coûts réglementaires doivent être quantifiées, et les organismes de réglementation doivent évaluer les impacts réglementaires au regard d'un plus large éventail de facteurs, notamment l'égalité des genres. Les projets de textes législatifs sont désormais fréquemment mis en ligne sur le portail consacré aux consultations.
- Les récentes réformes entreprises par la Lettonie couvrent les trois outils de gestion réglementaire. Des consultations publiques sont désormais systématiquement menées à un stade avancé de l'élaboration des politiques ; des orientations écrites sont désormais disponibles pour aider les agents à mener les AIR ; et des examens du stock réglementaire sont requis pour certains règlements subordonnés.
- Les PME néerlandaises participent désormais aux premières étapes de l'élaboration d'une réglementation dans le cadre d'un test PME. De nouvelles orientations ont été publiées concernant les impacts sur les régions frontalières, l'égalité des genres et les pays en développement, et les



objectifs de développement durable. L'organe de contrôle réglementaire est désormais chargé d'examiner la qualité des évaluations *ex post* des réglementations, et a mis au point une boîte à outils contenant des conseils à l'intention des agents chargés d'évaluer les politiques.

- Le gouvernement du Portugal a récemment entrepris une série de réformes clés pour mettre en œuvre et renforcer les analyses d'impact de la réglementation. Les alternatives réglementaires ainsi qu'un éventail de plus en plus large d'impacts doivent désormais être analysés, et l'examen de la qualité des AIR relatives aux règlements subordonnés a été renforcé. Une nouvelle plateforme de consultation centralisée consacrée aux règlements subordonnés a été instaurée. Elle n'est utilisée que pour les consultations les plus avancées, lorsqu'il existe un projet de réglementation.
- L'Espagne a renforcé ses AIR par la création d'un organisme dédié. Le Bureau chargé de la coordination et de la qualité des réglementations a pour mission de promouvoir la qualité, la coordination et la cohérence des outils de gestion réglementaire. La transparence du processus de consultation s'améliore grâce à une nouvelle plateforme centralisée qui répertorie toutes les consultations en cours. Celle-ci permet également d'accéder à l'agenda annuel de planification réglementaire.

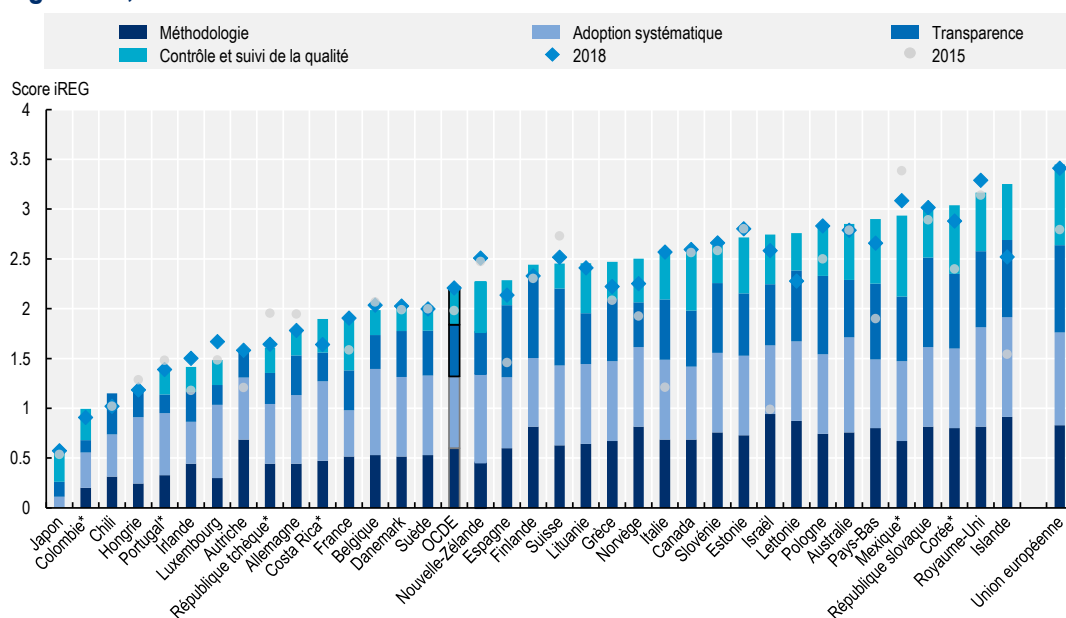
Les outils de gestion réglementaire restent principalement axés sur les lois initiées par l'exécutif. Dans la majorité des pays membres de l'OCDE, il n'y a aucune obligation de mener une consultation ou une AIR auprès de la population en vue de contribuer à l'élaboration des textes législatifs initiés par le Parlement. Ce n'est pas nécessairement un problème dans les cas où l'exécutif est à l'origine de la grande majorité des lois, mais ce n'est pas le cas pour tous les membres de l'OCDE. Les différences observées dans les procédures d'élaboration des lois signifient que le fait de passer par les parlements pour introduire des lois pourrait être considéré comme une voie permettant de contourner les prescriptions réglementaires. L'OCDE a déjà suggéré d'encourager les parlements à mettre en place leurs propres procédures pour garantir la qualité de la législation, telles que la consultation, l'AIR et l'évaluation *ex post* (OCDE, 2016<sup>[3]</sup>). Malgré cela, le nombre de membres de l'OCDE dotés de prescriptions relatives aux lois initiées par le parlement a peu évolué depuis 2014.

## Association des parties prenantes

### **Indicateurs composites et résumé des résultats**

Les pays se sont davantage attelés à améliorer leurs pratiques d'association des parties prenantes vis-à-vis des règlements subordonnés que vis-à-vis des textes législatifs. L'adoption systématique s'est améliorée grâce à de nouvelles prescriptions relatives à l'association des parties prenantes et à la mise en place de consultations menées à un stade avancé du processus. Cette amélioration s'explique par un meilleur suivi et un meilleur contrôle de la qualité de l'association des parties prenantes, grâce à la mise en place d'organes de contrôle chargés de promouvoir et d'examiner les consultations. En ce qui concerne les textes législatifs, de très légères améliorations ont été apportées à la méthodologie d'association des parties prenantes, ce qui peut s'expliquer par le recours accru aux réunions virtuelles pour les consultations et par la mise à disposition de différents documents lors des consultations.

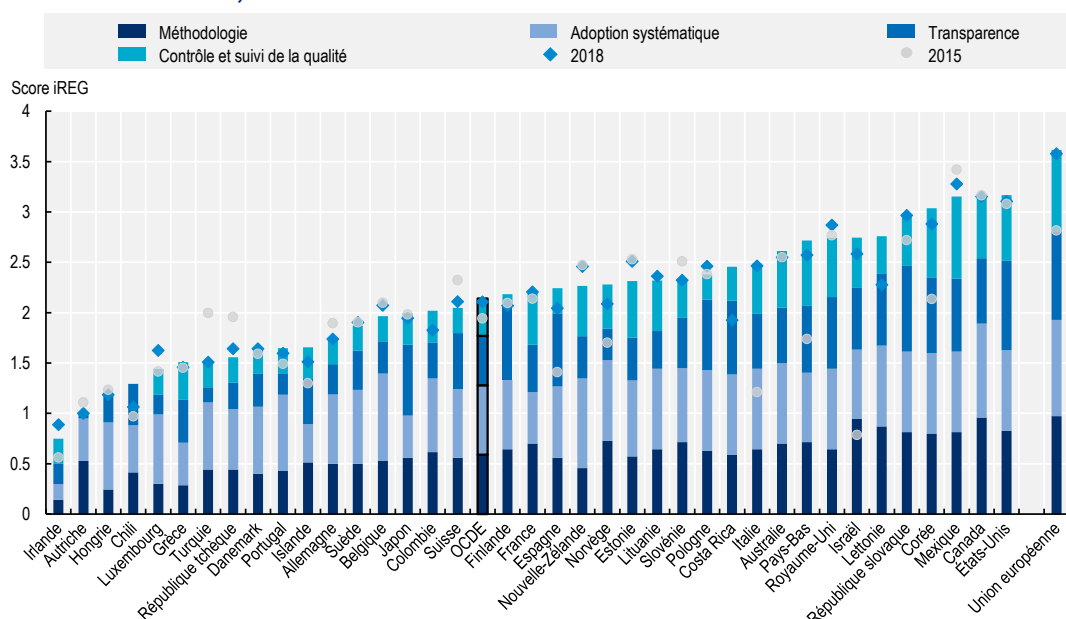
## Graphique 2.1. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs, 2021



Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 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 de l'OCDE, sauf en Colombie, au Costa Rica, en République tchèque, en Corée, au Mexique et au Portugal où les lois sont majoritairement d'origine parlementaire. En raison d'un changement de système politique au cours de la période d'enquête, lequel a affecté les processus d'élaboration des lois, les indicateurs composites de la Turquie afférents à l'association des parties prenantes à l'élaboration des réglementations et à l'AIR des textes législatifs ne sont pas disponibles.

Source : enquêtes 2014, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

## Graphique 2.2. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des règlements subordonnés, 2021



Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 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, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Les pays qui ont apporté des changements substantiels depuis 2017 sont le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la Grèce, l'Islande, la Lettonie, la Norvège, les Pays-Bas et l'Espagne.

- Au Chili, en vertu d'un nouveau décret, une consultation publique est désormais requise pour l'élaboration de règlements subordonnés pour lesquels une AIR à fort impact doit être réalisée. Certains ministères publient désormais chaque année une liste des réglementations qu'ils prévoient de réviser, de consolider, de modifier ou d'adopter, en donnant à la population la possibilité de formuler des observations et des commentaires sur ces plans. Un site web centralisé renvoie aux consultations publiques et aux plans de réforme de chaque ministère.
- La Colombie a développé SUCOP, une plateforme numérique qui vise à centraliser les pratiques d'association des parties prenantes dans toutes les entités gouvernementales. Dans le même temps, les ministères continuent d'utiliser leurs propres sites Web pour mener des consultations.
- Le Costa Rica a étendu ses pratiques d'association des parties prenantes, telles que la planification prospective et une utilisation plus intensive de SICOPRE, une page Web centralisée qui met à disposition les analyses d'impact de la réglementation (AIR) et les consultations publiques. Celle-ci permet également à la population de formuler des commentaires, auxquels les organismes de réglementation répondent.
- La Grèce a augmenté la fréquence à laquelle elle publie les projets de textes législatifs sur son portail de consultation afin que la population puisse formuler des observations, et une liste des lois à élaborer ou à modifier est désormais publiée à l'avance. Elle a également élaboré des orientations écrites sur la manière d'associer les parties prenantes eu égard aux textes législatifs.
- L'Islande a considérablement amélioré son système de consultation au cours des dernières années. Le pays a lancé un nouveau site Web de consultation interactif centralisé où les parties prenantes peuvent faire part de leurs observations tant au début qu'à la fin du processus de consultation. Le site Web permet également d'accéder aux AIR préliminaires, aux projets de réglementation et à un résumé qui décrit l'impact des observations sur la proposition. Pour certaines consultations, l'Islande encourage en outre la participation du grand public par le biais des médias sociaux, et la population peut s'inscrire pour recevoir des alertes par courriel lorsque de nouvelles consultations sont mises en ligne.
- En Lettonie, les consultations publiques sont désormais systématiquement menées à un stade avancé de l'élaboration des politiques et les parties prenantes bénéficient d'un éventail plus large de documents d'appui pour les aider à orienter leur contribution aux propositions de politique.
- Les Pays-Bas proposent désormais des orientations écrites aux décideurs politiques sur la manière d'associer les parties prenantes. Au cours des trois dernières années, le pays a entrepris d'organiser des réunions avec les PME à un stade précoce de l'élaboration des politiques, dans le cadre de son « Test PME ».
- En Norvège, l'organe de contrôle réglementaire a renforcé ses capacités à examiner les propositions réglementaires et à formuler des commentaires sur les activités d'association des parties prenantes.
- L'Espagne répertorie désormais toutes les consultations en cours sur sa plateforme en ligne centralisée et permet aux citoyens de s'engager avant le début de l'élaboration de la réglementation et au stade du projet de réglementation.

### ***Apprenez à vous connaître avant de présenter votre proposition***

La population peut apporter des contributions précieuses sur la faisabilité et les implications pratiques des réglementations. Une association significative des parties prenantes peut conduire à un meilleur respect des réglementations, en particulier lorsque les parties prenantes ont le sentiment que leurs points de vue ont été pris en compte. Du point de vue de la politique réglementaire, il s'agit d'offrir à la population la

possibilité de participer à l'élaboration, à la remise en question et à la réforme des réglementations auxquelles elle est soumise dans la vie quotidienne. Nous constatons bien trop souvent que des décisions sont prises sans la participation des personnes concernées, au détriment de la société (chapitre 1).

Tout le monde est concerné par les lois, y compris les citoyens, les entreprises, les consommateurs et les employés (ainsi que les organisations et associations qui les représentent), le secteur public, les organisations non gouvernementales, les partenaires commerciaux internationaux et d'autres parties prenantes qui sont également parfois des groupes défavorisés ou moins influents (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>). Les décideurs politiques doivent être conscients que ces groupes ont des moyens différents (par exemple en termes de ressources et de temps) et doivent adapter les stratégies d'association en conséquence afin de s'assurer que chacun a véritablement la possibilité de se faire entendre (OCDE, s.d.<sup>[4]</sup> ; OCDE, 2015<sup>[5]</sup>).

La Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires énonce trois grands principes de communication, de consultation et d'association que les décideurs politiques devraient respecter (Encadré 2.2).

### **Encadré 2.2. Communication, consultation et association : La Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires**

La Recommandation de 2012 appelait les gouvernements à suivre les principes d'un gouvernement ouvert, y compris la transparence et la participation au processus réglementaire, afin de s'assurer que les réglementations servent l'intérêt de la population et sont fondées sur les besoins légitimes des personnes intéressées et affectées par la réglementation.

La Recommandation définit des orientations spécifiques que les gouvernements et les décideurs doivent suivre lors des consultations sur la conception, l'élaboration et la révision des réglementations :

- Coopérer avec les parties prenantes à l'examen des réglementations en vigueur et à l'élaboration de nouvelles réglementations.
- Associer activement toutes les parties prenantes concernées au cours du processus d'élaboration de la réglementation.
- Concevoir des processus de consultation pour maximiser la qualité des informations reçues et leur efficacité.
- Mener des consultations sur tous les aspects de l'étude de l'analyse d'impact et utiliser, par exemple, les analyses d'impact dans le cadre du processus de consultation.
- Donner à la population des possibilités significatives (y compris en ligne) de contribuer au processus de préparation des projets de propositions réglementaires et à la qualité de l'analyse qui les accompagne.
- Mettre à la disposition de la population, dans la mesure du possible, tous les éléments pertinents des dossiers réglementaires, y compris les analyses y afférentes, et les raisons d'être des décisions réglementaires ainsi que toutes les données pertinentes.
- Structurer les examens des réglementations en fonction des besoins des personnes concernées par ces dernières, en coopérant avec elles lors de la conception et de la réalisation des examens.
- Une base de données législative et réglementaire complète et à jour devrait être librement accessible à la population sous la forme d'un outil de recherche via une interface conviviale sur Internet.

Source : (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>).

Les sections ci-après font référence aux stades de consultation : précoce ou avancé. Des consultations sont menées à un *stade précoce* lorsque les responsables publics ont relevé l'existence d'un problème de politique publique et envisagent divers moyens de le résoudre. Une consultation à un *stade avancé* a lieu lorsque la décision de réglementer a été prise.

*La communication est un facteur clé de toute relation efficace*

Il est important de disposer d'une stratégie globale claire décrivant la manière dont la communication aura lieu et les informations qui seront communiquées aux parties prenantes. La stratégie permet de définir les attentes de la population concernant les circuits et les formes de communication qui seront utilisés. Elle permet également d'obliger les décideurs à rendre des comptes.

La *manière* dont les gouvernements communiquent avec les parties concernées est capitale pour recevoir des contributions dans le cadre de l'élaboration de la réglementation. Il s'agit des différents moyens de communication utilisés par les décideurs politiques lorsqu'ils dialoguent avec les parties prenantes. Le moyen de communication le plus approprié variera en fonction de la proposition de politique envisagée, des ressources et des capacités des parties prenantes concernées, ainsi que du stade d'élaboration de la politique.

Dans la continuité d'une tendance au renforcement de la gouvernance numérique (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>), la majorité des membres de l'OCDE répertorie les consultations sur une plateforme centralisée qui fait office de point d'entrée unique pour les parties prenantes. Les pays adoptent diverses approches lors de la conception des plateformes centralisées (Encadré 2.3). Les informations figurant sur les pages Web consacrées aux consultations publiques peuvent être adaptées pour mieux indiquer aux parties prenantes les types de consultations susceptibles de les intéresser. En Espagne, par exemple, la page web de consultation fait clairement la distinction entre les propositions qui visent à recueillir des contributions sur le problème de politique et les solutions potentielles, et celles pour lesquelles une solution réglementaire privilégiée a été définie et un projet de réglementation est disponible.

### Encadré 2.3. De nombreux membres de l'OCDE utilisent des sites web centralisés en vue d'associer les parties prenantes

L'utilisation d'un site web officiel centralisé pour publier les consultations est une pratique courante dans les pays membres de l'OCDE, la majorité d'entre eux déclarant utiliser systématiquement des sites web centralisés pour les consultations sur les textes législatifs et les règlements subordonnés. Dans ces pays, les consultations sont affichées principalement sous quatre formats :

1. **Plateforme de consultation autonome** : Ces sites web sont utilisés uniquement dans le but de regrouper les consultations publiques et sont complètement distincts des autres sites Web gouvernementaux. Les pays qui utilisent de telles plateformes sont notamment les suivants :
  - **Colombie** : [www.sucop.gov.co/](http://www.sucop.gov.co/) ;
  - **Danemark** : [hoeringsportalen.dk/](http://hoeringsportalen.dk/) ;
  - **Estonie** : [eelnoud.valitsus.ee/](http://eelnoud.valitsus.ee/) ;
  - **France** : [www.vie-publique.fr/consultations](http://www.vie-publique.fr/consultations) ;
  - **Grèce** : [www.opengov.gr/home/category/consultations](http://www.opengov.gr/home/category/consultations) ;
  - **Islande** : [samradsgatt.island.is/](http://samradsgatt.island.is/) ;
  - **Israël** : [www.tazkirim.gov.il](http://www.tazkirim.gov.il) ;
  - **Italie** : [www.consultazione.gov.it](http://www.consultazione.gov.it) et <https://partecipa.gov.it/> ;
  - **Mexique** : [www.cofemersimir.gob.mx/portales](http://www.cofemersimir.gob.mx/portales) ;

- **Pays-Bas** : [www.internetconsultatie.nl/](http://www.internetconsultatie.nl/) ;
  - **Pologne** : [legislacja.rcl.gov.pl/](http://legislacja.rcl.gov.pl/) ; et
  - **Portugal** : [www.consultalex.gov.pt/](http://www.consultalex.gov.pt/).
2. **Intégré au site web d'un gouvernement** : les consultations sont hébergées sur un sous-site web intégré au site global d'un gouvernement plutôt que sur une plateforme distincte ou autonome. Par exemple :
- **Canada** : <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/consultations/consultationdescanadiens.html> ;
  - **Japon** : [public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public](http://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public) ;
  - **Lituanie** : [epilietis.lrv.lt/lt/konsultacijos/](http://epilietis.lrv.lt/lt/konsultacijos/) ;
  - **Norvège** : [www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar](http://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar) ;
  - **Slovénie** : [e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html](http://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html) ;
  - **Espagne** : [transparencia.gob.es](http://transparencia.gob.es) ;
  - **Suède** : [www.regeringen.se/remisser/](http://www.regeringen.se/remisser/); et
  - **Suisse** : [www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ongoing](http://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ongoing).
3. **Site Web de ministères** : les consultations sont hébergées sur les pages Web de chaque ministère, mais une page Web centrale fait office de portail unique qui redirige les parties prenantes vers les consultations publiques correspondantes.
- **Chili** : [open.economia.cl/participacion-ciudadana/](http://open.economia.cl/participacion-ciudadana/) ;
  - **Allemagne** : [www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben); et
  - **Royaume-Uni** : [www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations](http://www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations).
4. **Page Web du parlement** : Dans certains cas, les membres de l'OCDE utilisent la page Web du Parlement comme un dépôt central dans lequel sont publiées les consultations publiques sur les textes législatifs. Par exemple :
- **Autriche** : [www.parlament.gv.at/pakt/mesn/](http://www.parlament.gv.at/pakt/mesn/).

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG).

Les États peuvent contribuer à orienter l'attention des parties prenantes là où elle est le plus nécessaire pour soutenir l'élaboration des politiques. Par exemple, il peut s'avérer judicieux, à un stade plus précoce, de présenter un problème de politique et de solliciter l'avis des parties prenantes pour contribuer à déterminer des solutions potentielles. Outre l'amélioration potentielle de la conception de la réglementation, cette démarche peut également améliorer les « résultats » obtenus en matière de réglementation, tels que l'amélioration des taux de conformité, la modification souhaitée du comportement des acteurs du marché et l'amélioration de la confiance dans le gouvernement. En outre, l'amélioration de la réglementation peut améliorer les performances économiques en favorisant une société plus compétitive et plus inclusive (OCDE, s.d.<sup>[4]</sup> ; OCDE, 2017<sup>[7]</sup>).

Les consultations peuvent être mieux adaptées pour être axées sur les questions de mise en œuvre à des stades plus avancés de la conception des réglementations. En général, à ce stade, la décision de réglementer a été prise et la possibilité de modifier la voie réglementaire privilégiée identifiée est limitée. Habituellement, à ce stade, un projet de réglementation est mis à la disposition des parties prenantes pour qu'elles puissent le consulter et le commenter. À ce stade, les parties prenantes peuvent encore apporter une contribution précieuse pour améliorer l'efficacité des réglementations, par exemple en mettant en évidence des objectifs concurrents ou incohérents, et en soulevant des problèmes de conformité et de

mise en œuvre. Dans les deux cas, la manière dont les questions sont posées aux parties prenantes est importante car elle peut influencer le comportement et les réponses des personnes interrogées (Encadré 2.4).

#### **Encadré 2.4. Les membres de l'OCDE utilisent des consultations guidées, pour contribuer à résoudre les obstacles comportementaux relatifs aux consultations.**

L'objectif des consultations est de veiller à ce que les réglementations soient conçues et mises en œuvre dans l'intérêt du public. Cela signifie qu'il faut associer diverses parties prenantes, telles que les citoyens, les entreprises, les syndicats, les organisations de la société civile et les organisations du secteur public, au processus et écouter leurs points de vue.

Cependant, les processus d'association peuvent être affectés par des préjugés comportementaux involontaires et des obstacles qui influent sur les résultats. Par exemple, la façon dont une question est formulée peut influencer la manière dont les gens y répondent, ou encore le fait d'organiser une réunion unique en présentiel dans une région reculée aura une incidence sur le nombre de personnes qui pourront y participer. Par conséquent, les organes de réglementation peuvent être amenés à formuler une proposition de réglementation sur la base d'opinions qui ne reflètent pas nécessairement les véritables préférences.

Depuis plus de dix ans, le domaine des éclairages comportementales applique les enseignements des sciences comportementales aux politiques publiques, mais il s'est surtout attaché à faire évoluer les comportements individuels lors de la phase de mise en œuvre des politiques (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>); (OCDE, 2019<sup>[9]</sup>). La mise en pratique de ces sciences est limitée en matière d'association des parties prenantes mais il existe toutefois de nombreuses publications sur l'aversion à la perte, l'architecture du choix et la prise de décision (Tversky et Kahneman, 1974<sup>[10]</sup>), qui peuvent aider les décideurs fonder leurs processus d'association sur des approches comportementales.

#### **Des questions préétablies pour réduire les coûts de transaction lors des consultations publiques**

Lorsque l'on entend apporter un éclairage comportemental à une question politique, il convient tout d'abord de se demander à quel une action donnée est difficile à accomplir. Si vous rendez une tâche facile, la population sera plus encline à la réaliser (OCDE, 2019<sup>[9]</sup>). Participer à des consultations au cours de l'élaboration d'une réglementation peut se révéler long et fastidieux. Certains pays ont essayé de réduire cette contrainte pour les citoyens et les entreprises en faisant en sorte que les documents relatifs à la consultation soient facilement accessibles sur le site Web où se déroule cette dernière. En outre, certains pays orientent également la consultation en posant des questions à la population concernant le projet de réglementation ou le problème à régler. Bien qu'ils ne soient pas nécessairement intentionnellement fondés sur une approche comportementale, ces efforts contribuent à lever certains obstacles comportementaux à la participation aux processus d'association.

Par exemple, les Pays-Bas mènent une grande partie de leurs consultations publiques sur leur site Web [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Dans le cadre d'un certain nombre de consultations sur des projets de réglementation, l'organe de réglementation publie des questions ouvertes auxquelles la population peut répondre pour donner son avis sur la proposition. Les questions peuvent être simples et ouvertes (par exemple « Quels éléments de cette proposition vous semblent pertinents ? »), tandis que d'autres questions peuvent appeler à une réponse plus complexe (par exemple, « Cette réglementation conduit-elle à un système de financement plus simple, moins directif et plus prévisible ? »).

Au Royaume-Uni, certaines consultations sont également accompagnées d'une série de questions destinées à guider la participation de la population. Ces questions se retrouvent plus fréquemment dans les consultations menées à un stade précoce du processus réglementaire, lorsque le problème de



politique est identifié et qu'il n'existe pas encore de projet de réglementation. Dans certains cas, les questions sont fermées et consistent à demander à la population si elle est d'accord avec les problèmes et les enjeux identifiés, tout en lui donnant la possibilité d'expliquer pourquoi elle n'est pas d'accord. Dans d'autres cas, les questions sont ouvertes mais plus complexes et spécifiques au sujet de la politique en question (par exemple, « comment pouvons-nous garantir que ces nouveaux services se développent de manière à encourager les nouveaux prestataires plutôt qu'à avantager les fournisseurs déjà en place ? »).

En Hongrie, pour déterminer si une proposition est soutenue par les parties prenantes, certaines questions sont conçues comme des questions fermées à choix multiples ou absolues (c'est-à-dire oui/non). Les questions conçues de cette manière peuvent être utiles pour évaluer le degré de soutien ou de désaccord par rapport à la proposition de réglementation.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG). Pour les Pays-Bas : [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) ; pour le Royaume-Uni : <https://beisgovuk.citizenspace.com/> ; pour la Hongrie : <https://nemzetikonzultacio.kormany.hu/>.

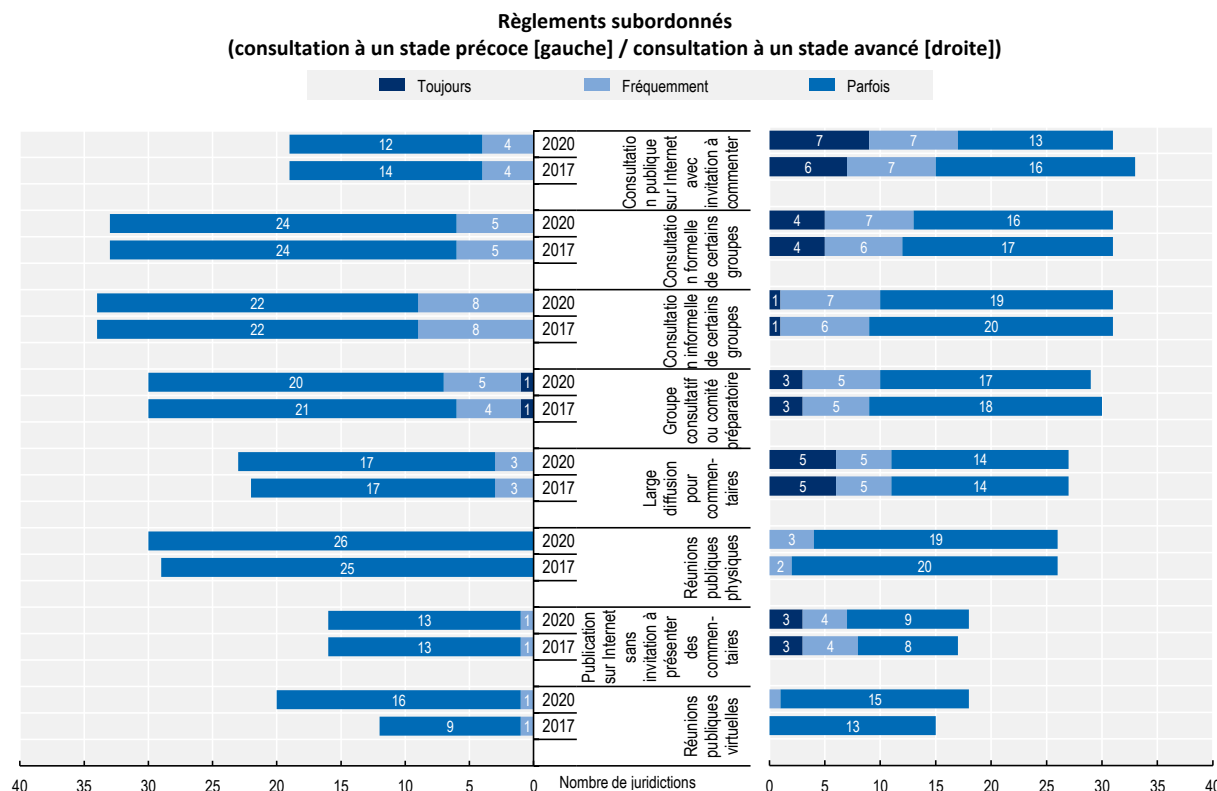
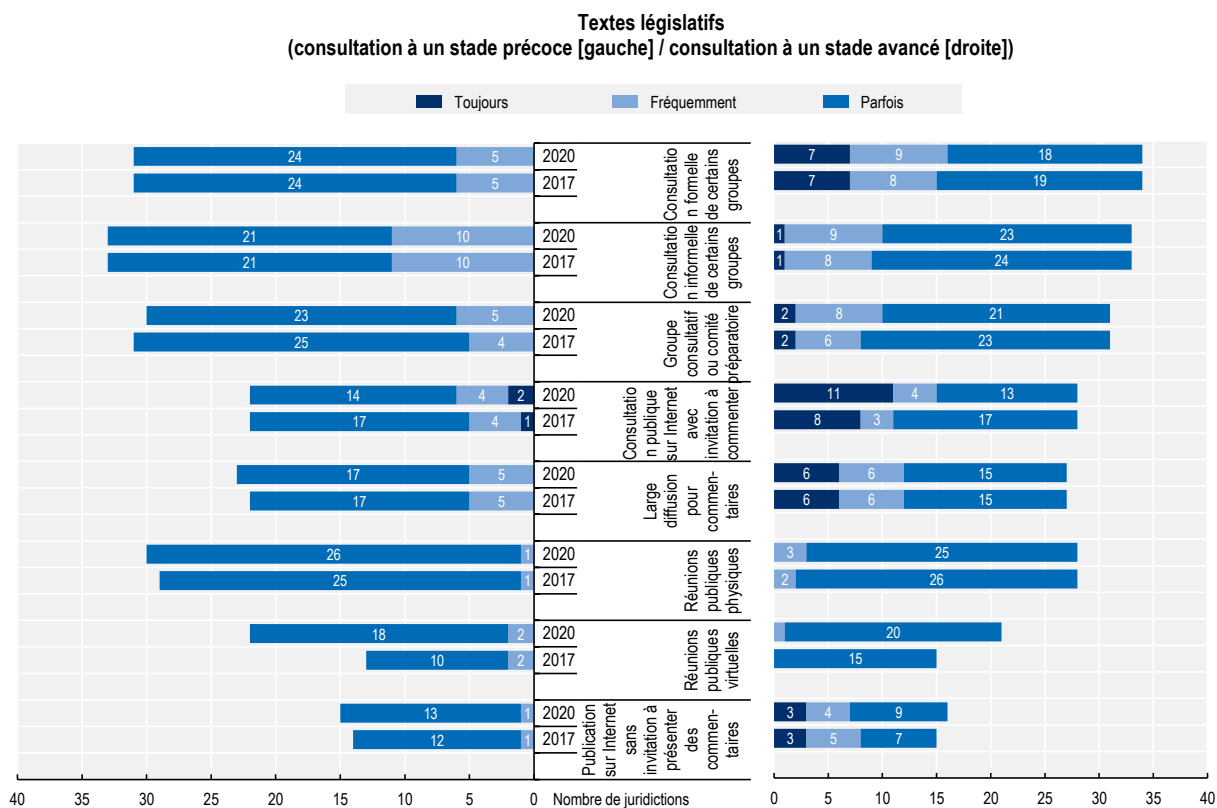
Il convient de tenir compte des *modes* de communication. Le format de la consultation peut sembler, en soi, relativement peu important dans le processus d'élaboration des politiques. Cependant, il joue un rôle essentiel pour s'assurer que les parties prenantes puissent comprendre l'objectif de leur contribution. Il faut faire preuve de résilience, de créativité, de souplesse et d'adaptation en ce qui concerne les modalités de consultation pour que les réglementations tirent pleinement parti des observations des parties prenantes (OCDE, 2020<sub>[11]</sub>). Les décideurs politiques doivent adapter les modalités de consultation, notamment pour refléter les standards du secteur (par exemple, sur papier, en ligne ou sous diverses formes), sachant que les parties prenantes concernées n'utilisent pas toutes les mêmes formes de communication. Des modalités de communication inappropriées ou sous-utilisées risquent d'écartier certaines parties prenantes du processus d'élaboration des politiques, sapant ainsi le sentiment d'appartenance commune et compromettant potentiellement le respect de la réglementation potentielle et la confiance vis-à-vis de cette dernière (Lind et Arndt, 2016<sub>[12]</sub>).

Les modalités de consultation adoptées par les membres de l'OCDE diffèrent selon que les consultations se tiennent à un stade précoce ou avancé de l'élaboration des politiques. À un stade précoce, les consultations sont plus souvent entreprises sur une base formelle et informelle avec des groupes sélectionnés, ainsi que par le biais de réunions avec des groupes consultatifs ou des comités préparatoires (Graphique 2.3). Les résultats suggèrent que la consultation à ce stade est plus sélective qu'ouverte au grand public. Une telle approche peut se révéler appropriée pour les propositions de réglementation techniques ou complexes qui requièrent l'avis d'experts et qui, par essence, ont tendance à ne se retrouver que dans des groupes restreints. Pour les propositions de nature plus générale au sujet desquelles les décideurs ne sont pas sûrs de l'ampleur ou de la répartition des impacts, il reste important d'obtenir l'avis de nombreuses parties prenantes, d'autant plus que certaines d'entre elles peuvent être « inconnues » des décideurs à ce stade, puisque la gamme complète des impacts n'a pas encore été déterminée.

Il est plus courant pour les membres de l'OCDE de mener une consultation publique sur Internet avec invitation à commenter, ainsi que d'autres formes de consultation publique, pour les consultations en phase avancée (Graphique 2.3). Comme en 2017, environ 30 % des pays ont systématiquement recours à au moins une forme de consultation publique et ouverte pour susciter l'association des parties prenantes à un stade avancé, tant pour les textes législatifs que pour les règlements subordonnés.



### Graphique 2.3. Différentes modalités de consultation pour répondre aux différents besoins



Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.  
Source : Indicateurs des enquêtes 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Depuis 2017, on constate une augmentation du recours aux réunions virtuelles pour engager le dialogue avec les parties prenantes de certains pays, tant lors de consultations précoces qu'avancées Graphique 2.3. Cette évolution résulte de la crise actuelle causée par la pandémie de COVID-19, qui a rendu impossible certaines formes de consultation plus « traditionnelles ». Une fois le relèvement consécutif à la pandémie entamé, il sera intéressant de déterminer si les réunions virtuelles servent de complément aux autres méthodes ou les remplacent progressivement. Même si la multiplication des circuits de communication contribue à renforcer le caractère inclusif des consultations, ceux-ci doivent être justifiés sur le plan financier. D'autre part, si les réunions virtuelles deviennent la norme, il restera important de se demander si certains groupes de parties prenantes recourent encore majoritairement à des moyens différents, et de trouver des solutions pour s'assurer qu'ils ne sont pas indûment exclus des processus de consultation.

*Tout est question de « timing »*

De manière générale, les consultations doivent être mises à la disposition de l'ensemble de la population (OCDE, 2017<sup>[7]</sup>). Il convient en outre de déterminer précisément qui consulter, ce qui revient à décider qui doit être exclu du processus de consultation. Il est parfois justifié de limiter les consultations en raison de facteurs tels que la confidentialité, la nature du sujet de la proposition (par exemple, si elle est très technique ou si l'expertise ne porte que sur des domaines limités), et pour de véritables questions de convenance (bien que cela ne doive pas être utilisé comme une excuse systématique pour éviter la consultation).

La consultation ne doit pas être restreinte trop rapidement dans le processus d'élaboration de la politique. À un stade précoce, les impacts potentiels des propositions ne sont pas toujours connus avec certitude et, par conséquent, toutes les parties prenantes potentiellement concernées ne sont pas toujours identifiées non plus. Au fur et à mesure que l'élaboration de la politique progresse, les consultations peuvent être plus ciblées, car les différentes options sont étudiées en détail et les divers impacts évalués. À un stade avancé de l'élaboration de la réglementation, le groupe de parties prenantes concernées peut encore se réduire, par exemple en raison de la nature même de la réglementation (par exemple, le projet de réglementation exclut les PME), de la mise en place d'une sorte de seuil ou de filtre (par exemple, une proposition de réglementation ne vise que les entreprises dépassant un certain chiffre d'affaires, une certaine quantité de pollution, etc.), ou de restrictions géographiques.

Il importe de prévoir des contrôles et des contrepoids suffisants dans tout processus de consultation. Par exemple, en consultant les « suspects habituels », on risque d'obtenir les « réponses habituelles ». Les décideurs politiques peuvent être aidés à identifier les intérêts particuliers (et donc à réduire les risques de mainmise sur la réglementation) en consultant largement les autres parties prenantes et en leur permettant de contester les positions défendues par les « suspects habituels » (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>).

Les parties prenantes peuvent elles-mêmes former des groupes pour contribuer à présenter des positions plus cohérentes et renforcées à partir des points de vue exprimés. Ces groupes peuvent servir d'intermédiaire pour recueillir les observations des différentes parties prenantes concernées. Les membres de l'OCDE se sont rapprochés de ces groupes et ont créé leurs propres groupes avec des parties prenantes spécifiques (Encadré 2.5).

## Encadré 2.5. Les consultations avec différents groupes de parties prenantes offrent des perspectives différentes sur les problèmes de politique.

### Consultations informelles

Lors de l'élaboration de certaines de leurs réglementations, la majorité des membres de l'OCDE s'engagent dans des consultations informelles avec les différents partenaires sociaux et les parties prenantes qui pourraient être affectés par les projets de réglementation faisant l'objet de la consultation, notamment les ONG, les groupes sociaux et les associations d'employeurs et d'employés.

- Le **Costa Rica**, l'**Islande**, la **Corée** et la **Pologne** invitent des universitaires ou des experts à participer à des consultations informelles.
- En **Colombie**, certains décideurs politiques organisent des consultations sectorielles informelles et des tables rondes à différents stades du cycle réglementaire afin d'éclairer l'élaboration des réglementations.
- Les ministères du Gouvernement **canadien** rencontrent fréquemment les parties prenantes pour discuter des propositions de réglementation. Par exemple, lors de l'élaboration d'une nouvelle législation sur la sécurité des patients, les familles, les patients, les prestataires de soins de santé et les représentants du secteur ont été associés au processus de consultation. La consultation a aidé les organes de réglementation à définir les améliorations à apporter à la réglementation proposée en matière de sécurité.
- La **France** organise fréquemment des consultations informelles auprès de diverses associations telles que les syndicats, les organisations professionnelles, les associations de protection de l'environnement et les associations de consommateurs.

### Consultations formelles

La plupart des membres de l'OCDE invitent les partenaires sociaux et les parties prenantes qui pourraient être affectés par un projet de réglementation à des consultations formelles dans le cadre de l'élaboration de certaines de leurs réglementations

- En **Allemagne**, les représentants de diverses associations sont invités à participer aux consultations formelles. Parmi ces associations figurent des syndicats, des personnes morales ou des groupes qui défendent des intérêts communs, tels que des intérêts économiques, sociaux, culturels ou politiques (par exemple, des associations d'employeurs ou des associations de travailleurs).
- En **Lituanie**, les représentants du Conseil des petites et moyennes entreprises et du Conseil tripartite (établi par la coopération tripartite entre le Gouvernement, les syndicats et les organisations d'employeurs) sont invités à contribuer aux consultations.
- Les **Pays-Bas** organisent des discussions de groupe avec des entrepreneurs individuels de type PME afin d'examiner l'impact potentiel des réglementations sur ce groupe d'entreprises.
- En **Norvège**, le Ministère de l'éducation a mené en 2018 une consultation formelle avec les partenaires sociaux concernés, laquelle a abouti à un accord sur la mise en place d'une éducation renforcée et plus flexible à l'intention des adultes.
- En **Suède**, les propositions législatives sont envoyées pour consultation aux autorités, organisations, municipalités et autres parties prenantes concernées avant que le Gouvernement ne soumette le projet final de la réglementation.

### Consultations auprès de groupes consultatifs et de comités préparatoires

La plupart des membres de l'OCDE ont désigné des groupes consultatifs ou des comités préparatoires qui sont sollicités tout au long du processus réglementaire. Les membres de ces groupes sont principalement sélectionnés sur la base de leur expérience et de leur expertise dans le domaine qui est réglementé. Par exemple :

- Le **Gouvernement** danois a créé un comité préparatoire pour contribuer à la modernisation de la loi sur les jours fériés. Le Gouvernement a chargé les membres représentant les partenaires sociaux et le groupe de travail sur la croissance numérique de le conseiller sur la manière dont les entreprises danoises peuvent tirer parti de la transformation numérique et des progrès technologiques.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Décider *quand* consulter est un aspect central de la prise de décision. En général, la consultation s'effectue en quatre temps : pour informer la population à l'avance, au début et à la fin de l'élaboration de la politique, et lors de la révision et de la modification des lois existantes (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>). Déterminer le moment de tenir une consultation peut être d'une importance capitale pour la conception de la politique qui en résulte : trop tôt, les parties prenantes risquent de ne pas être en mesure de contribuer à l'identification de solutions potentielles ; trop tard, les parties prenantes risquent d'avoir l'impression que la consultation est une étape obligatoire pour les décideurs politiques afin de faire progresser leurs politiques jusqu'au stade de la décision. La solution consiste à mener une consultation « au bon moment » mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elle doit avoir lieu entre la phase précoce et la phase avancée. Comme indiqué plus haut, les consultations à un stade précoce et à un stade avancé sont toutes deux importantes en soi.

Il n'est pas nécessairement approprié de consulter à chaque étape d'une proposition de réglementation. Par exemple, le fait d'avertir à l'avance de la correction d'une faille réglementaire identifiée peut conduire à des conséquences sociales plus néfastes que le fait de ne consulter qu'à un stade plus avancé, en raison des comportements socialement indésirables que cela peut engendrer. Dans le même ordre d'idées, lorsqu'il existe des liens solides et continus entre les décideurs politiques et les parties prenantes, il peut être moins utile de mener une consultation plus formelle au cours des premières étapes de l'élaboration des politiques, car les deux parties sont bien informées. Toutefois, on s'attend généralement à ce que les consultations aient lieu à un stade avancé de l'élaboration de la politique.

Les membres de l'OCDE n'associent pas encore systématiquement les parties prenantes à l'élaboration des réglementation tout au long du cycle politique. La plupart des pays de l'OCDE consultent les parties prenantes sur les projets de propositions, mais seuls quelques-uns le font systématiquement à un stade précoce (Tableau 2.1), une situation qui ne s'est pas améliorée ces dernières années.

**Tableau 2.1. Mieux vaut tard que jamais, mais une association plus précoce des parties prenantes reste nécessaire**

	Association des parties prenantes visant à expliquer la nature du problème et à étayer les discussions sur les solutions potentielles		Consultation sur les projets de règlements ou les propositions de règles		Documents d'AIR mis à la disposition du grand public pour consultation (obligation)		Association des parties prenantes à l'évaluation <i>ex post</i>
	Textes législatifs	Règlement subordonné	Textes législatifs	Règlement subordonné	Textes législatifs	Règlement subordonné	
Australie							
Autriche							

	Association des parties prenantes visant à expliquer la nature du problème et à étayer les discussions sur les solutions potentielles		Consultation sur les projets de règlements ou les propositions de règles		Documents d'AIR mis à la disposition du grand public pour consultation (obligation)		Association des parties prenantes à l'évaluation <i>ex post</i>
	Textes législatifs	Règlement subordonné	Textes législatifs	Règlement subordonné	Textes législatifs	Règlement subordonné	
Belgique							
Canada							
Chili							
Colombie							
Costa Rica							
République tchèque							
Danemark							
Estonie							
Finlande							
France							
Allemagne							
Grèce							
Hongrie							
Islande							
Irlande							
Israël							
Italie							
Japon							
Corée							
Lettonie							
Lituanie							
Luxembourg							
Mexique							
Pays-Bas							
Nouvelle-Zélande							
Norvège							
Pologne							
Portugal							
République slovaque							
Slovénie							
Espagne							
Suède							
Suisse							
Turquie							
Royaume-Uni							
États-Unis							
Union européenne							

- Approche systématique
- Pour certains textes réglementaires
- Jamais
- Ne s'applique pas
- Non disponible\*

Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne. \* En raison d'un changement de système politique au cours de la période d'enquête, lequel a affecté les processus d'élaboration des lois, les indicateurs de la Turquie afférents à l'association des parties prenantes à l'élaboration des réglementations et à l'AIR des textes législatifs ne sont pas disponibles.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (IREG).

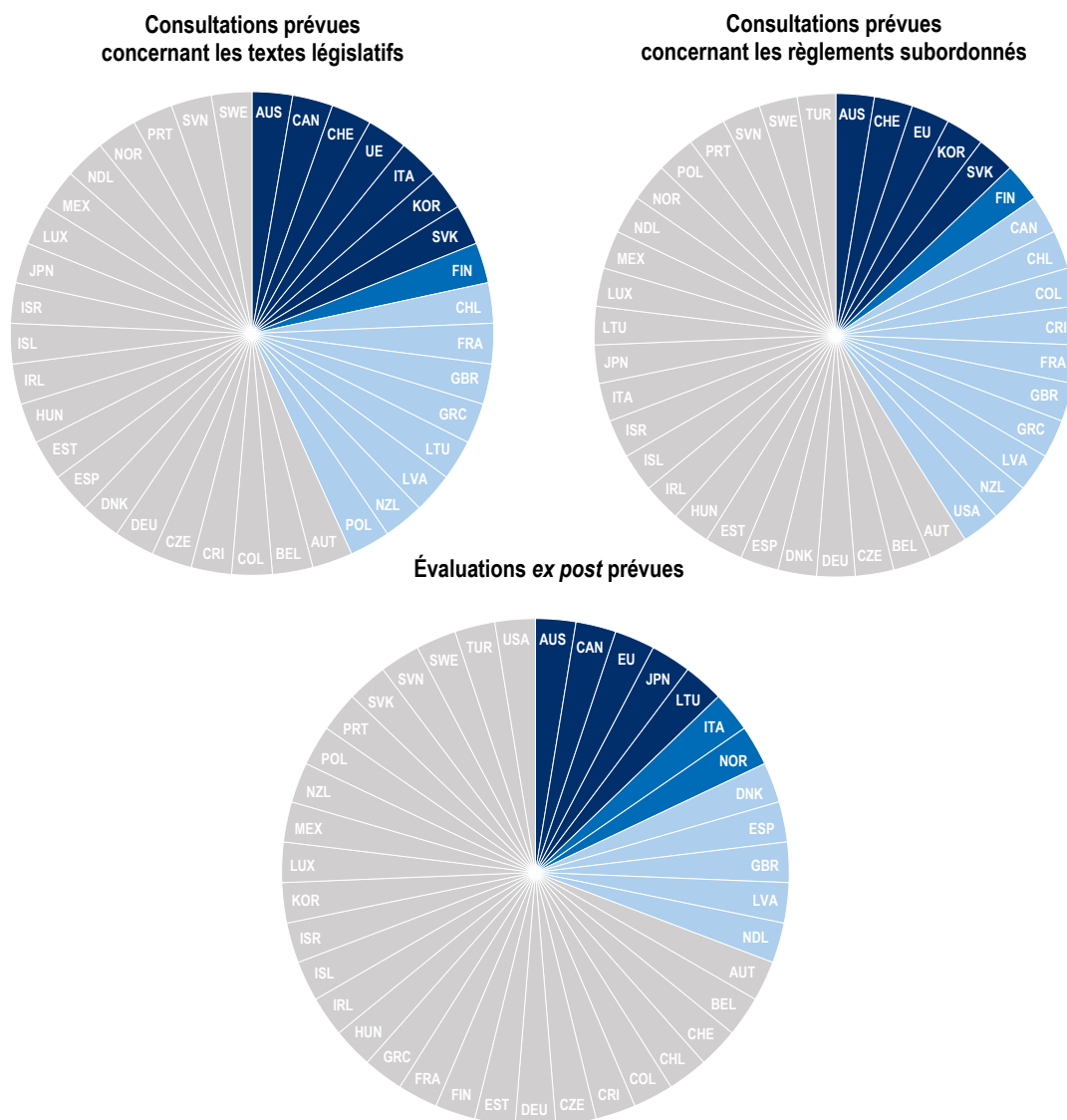
Le fait de communiquer sur les consultations à venir aide les parties prenantes à s'organiser afin de concentrer leurs efforts sur les consultations qui les concernent le plus. Le fait de recevoir des informations mieux organisées de la part des parties prenantes peut contribuer à améliorer les politiques dès le départ. Cela peut notamment permettre d'écarter des solutions de rechange potentielles plus tôt dans le processus d'élaboration de la réglementation, ce qui permet d'économiser du temps, des ressources et de l'énergie, alors consacrée à la consultation auprès des parties concernées. De manière plus globale, cette démarche démontre une forte adhésion aux principes de gouvernement ouvert (OCDE, 2017<sup>[7]</sup>).

Annoncer à l'avance que des consultations auront lieu reste une pratique peu courante au sein de l'OCDE. Seuls six membres de l'OCDE et l'UE le font pour toutes les consultations sur les textes législatifs, ils sont encore moins nombreux lorsqu'il s'agit des consultations sur les règlements subordonnés (Graphique 2.4).

Il est également rare que les parties prenantes soient informées à l'avance de l'évaluation des réglementations en vigueur (voir Graphique 2.4). Seuls six pays de l'OCDE et l'UE informent systématiquement la population à l'avance des évaluations *ex post* qui seront réalisées, tandis que cinq pays ne le font que pour certaines de leurs évaluations *ex post* prévues. À titre d'exemple, le Canada publie un plan de révision de la réglementation deux ans à l'avance, et en Italie, les ministères sont tenus de publier également un plan biennal de leurs prochaines évaluations *ex post*.

Les membres de l'OCDE adoptent différentes approches de communication lorsqu'ils informent le grand public ou des parties prenantes particulières des consultations à venir. Certains pays ont recours à l'Internet pour annoncer les consultations à venir sur un site Web, tandis que d'autres publient une feuille de route ou un autre document d'information préalable. Par exemple, les membres de la population peuvent s'inscrire sur les sites Web du Royaume-Uni et de la Commission européenne pour recevoir des alertes par courriel sur les consultations publiques à venir. De même, l'Estonie utilise un système d'alerte automatique à partir d'un système d'information dédié aux projets législatifs, tandis que la République slovaque publie un ensemble d'informations préliminaires concernant les propositions réglementaires, y compris les coordonnées des personnes à contacter et les dates prévues pour la consultation publique. De manière plus générale, environ deux tiers des membres de l'OCDE publient une liste des textes législatifs qu'ils prévoient de rédiger ou de modifier, tandis que près de la moitié le font pour les règlements subordonnés (Graphique 2.5). Dans certains cas, ces plans sont ouverts à la consultation, comme au Costa Rica, où toutes les entités exécutives sont tenues de publier leurs plans d'amélioration des réglementations, dans lesquels sont présentées les procédures administratives qu'il est prévu de modifier chaque année. Même s'il ne s'agit pas d'un préavis de consultation à venir, il permet d'alerter la population sur les modifications de réglementations à venir. Celle-ci peut demander à participer aux consultations s'il ne leur a pas été proposé de le faire.

## Graphique 2.4. Prévisibilité : Les parties prenantes savent-elles qu'elles seront consultées ou que des évaluations *ex post* auront lieu ?

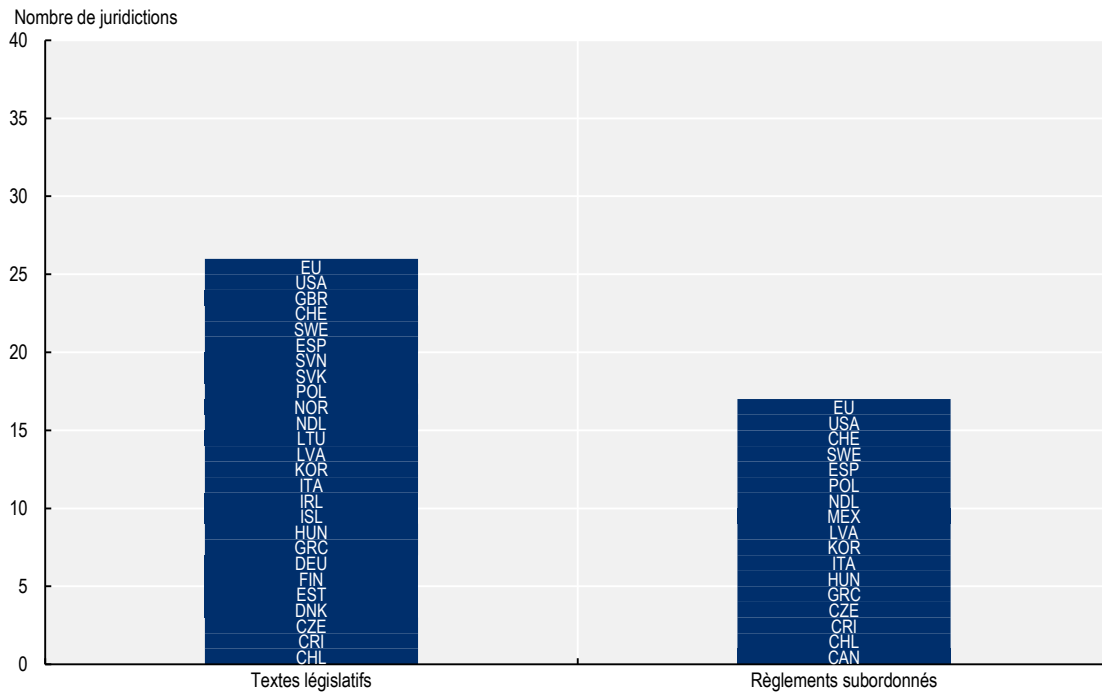


- Pour toutes les consultations publiques/toutes les évaluations *ex post*
- Pour les consultations publiques concernant les réglementations majeures/les évaluations *ex post* concernant les réglementations majeures
- Pour certaines consultations publiques/certaines évaluations *ex post*
- Jamais

Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (IREG).

## Graphique 2.5. Dans certains pays membres de l'OCDE, la population est informée des lois qu'il est prévu de formuler ou de modifier dans un avenir proche



Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG).

Des périodes de consultation minimales permettent de s'assurer que les parties prenantes ont la possibilité d'apporter leur contribution aux propositions réglementaires. Cela dit, une certaine souplesse opérationnelle est nécessaire pour veiller à ce que le délai accordé soit approprié pour chaque proposition à l'étude. Plus des deux tiers des membres de l'OCDE ont établi des périodes de consultation minimales, qui vont généralement de huit jours à douze semaines. Par exemple, en Belgique, certaines consultations se déroulent sur une période de quatre à six semaines, tandis qu'en Suède, en Suisse et à la Commission européenne, la période minimale est de 12 semaines. Les périodes minimales ne s'appliquent pas systématiquement à toutes les réglementations faisant l'objet de consultations. Ce sont les pays qui en fixent les modalités. Par exemple, au Chili, lorsqu'une AIR à fort impact est requise, la période de consultation doit être d'au moins 10 jours.

### *L'association avec les parties prenantes est subordonnée à un engagement à long terme de la part des deux parties*

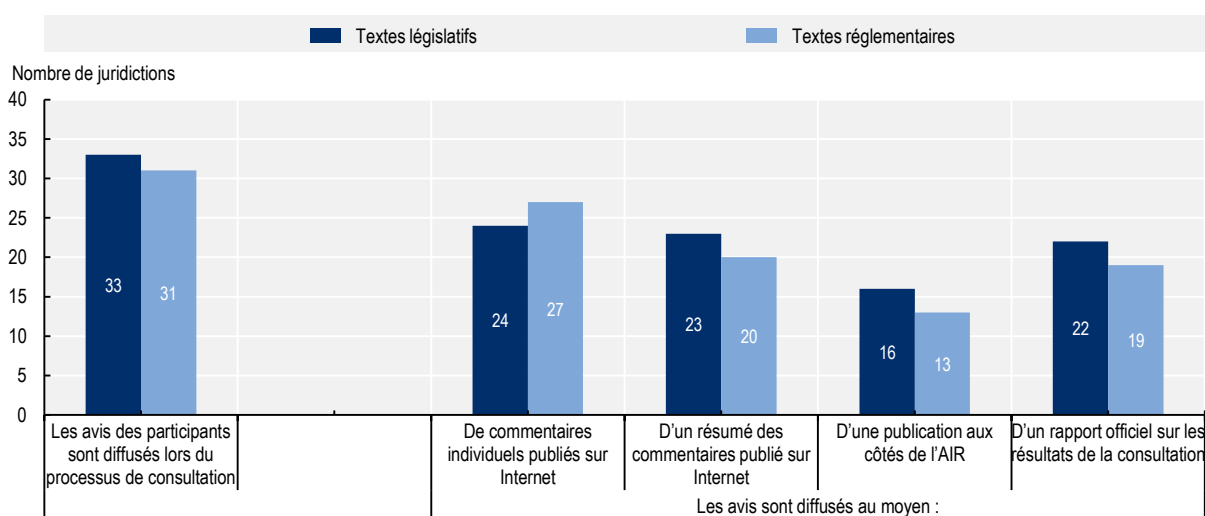
L'association avec les parties prenantes permet aux responsables politiques de remettre en question, d'examiner, de tester et de réviser différentes approches d'un problème de politique, de comprendre les besoins de la population et d'autres parties prenantes et d'améliorer la confiance dans le gouvernement (OCDE, 2016<sup>[13]</sup>). Vu sous cet angle, une approche itérative des consultations est essentielle. Le fait de faciliter les consultations en les organisant en plusieurs étapes aide les décideurs à surmonter la résistance au changement (par exemple, de la part des entreprises en place par rapport aux entreprises potentielles), permet aux participants de voir comment ils ont influencé l'élaboration des politiques et crée un sentiment partagé d'appropriation des politiques, d'où l'utilisation du terme « association » (OCDE, 2017<sup>[7]</sup> ; OCDE, 2015<sup>[14]</sup>).



L'un des points de départ de l'association est la publication des commentaires reçus lors des consultations. Celle-ci contribue à mettre en évidence le caractère ouvert et inclusif de l'élaboration des politiques. Elle permet également d'évaluer la solidité des données probantes et des informations présentées par les parties prenantes (qu'il s'agisse de décideurs politiques, d'autres parties prenantes ou du grand public).

La majorité des membres de l'OCDE publient les opinions des participants aux processus de consultation, soit en publiant directement leurs observations, soit sous la forme d'un résumé en ligne (Graphique 2.6). La Suisse, par exemple, publie un rapport résumant les observations reçues, ainsi que tous les commentaires y afférents (même ceux des particuliers), quel qu'en soit le nombre. Dans certains pays de l'OCDE, comme l'Islande et les Pays-Bas, les consultations sont systématiquement menées sur des sites Web interactifs où les participants peuvent voir les observations « en direct » des autres parties prenantes et donner directement leur avis. Outre les sites web consacrés aux consultations, le Royaume-Uni et le Canada se sont également appuyés sur des plateformes de médias sociaux (par exemple Twitter, Facebook, etc.) pour mener des consultations, où les observations reçues sont accessibles au public.

### Graphique 2.6. Les membres de l'OCDE sont généralement très attachés à la publication des points de vue des parties prenantes



Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG).

Les décideurs sont généralement informés des résultats des consultations. Seule une minorité de membres de l'OCDE ne communique pas les résultats des consultations aux décideurs (18% pour les textes législatifs et 16% pour les règlements subordonnés). En 2021, près de deux tiers des membres de l'OCDE ont fait figurer les points de vue exprimés lors du processus de consultation dans l'AIR qui en a résulté ; un résultat surprenant étant donné que seul un tiers des pays sont tenus de prendre en compte les observations issues des consultations lors de l'élaboration des propositions définitives.

Répondre aux observations reçues fait partie intégrante d'une association solide avec les parties prenantes (Lind et Arndt, 2016<sup>[12]</sup>). Il s'agit notamment d'expliquer comment lesdites observations ont été prises en compte pour la révision du projet de réglementation et, le cas échéant, d'expliquer pourquoi elles ont été rejetées. La façon dont les décideurs politiques traitent les contributions des parties prenantes peut encourager ces dernières à participer à de futures consultations ou, au contraire, les en dissuader.

Les observations formulées à la suite d'une consultation demeurent généralement sans réponse dans les pays de l'OCDE (Encadré 2.6). Actuellement, moins d'un tiers des pays requièrent systématiquement une réponse publique aux observations formulées dans le cadre de consultations ; toutefois, dans certains pays, des réponses publiques sont apportées aux observations même en l'absence de prescription à cet effet. Dans les pays membres de l'OCDE qui ont investi dans des sites Web interactifs, les responsables politiques réagissent également aux points de vue des parties prenantes et les commentent, dans le cadre d'un « débat en direct » efficace sur les propositions de politique. Cette approche permet de rapprocher les parties prenantes (et plus largement la population) des décideurs, de renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité, et de réduire les coûts de transaction liés aux consultations. Elle a sans doute également contribué à renforcer le niveau d'association des parties prenantes aux propositions futures.

### Encadré 2.6. Répondre aux observations reçues lors des consultations publiques et en tenir compte incite à la participation et améliore le climat de confiance

Certains membres de l'OCDE ont fait de la réponse aux observations reçues et de leur prise en compte une partie importante de leurs stratégies générales d'association avec les parties prenantes. Par exemple :

- **Colombie** : Certains organismes de réglementation, tels que le Ministère de l'environnement, publient en ligne les réponses aux observations formulées par les parties prenantes. Ils indiquent si une observation est acceptée ou rejetée en expliquant la décision et, si elle est acceptée, de quelle manière elle est prise en compte dans la proposition de réglementation.
- **Costa Rica** : Une fois que les observations formulées à l'issue de la consultation ont été analysées, le décideur qui propose la réglementation met à la disposition de la population une matrice d'observations et de réponses aux observations reçues. En outre, chaque partie prenante participant à la consultation reçoit par courrier électronique une réponse individuelle à son observation.
- **Allemagne** : L'obligation de consulter tous les types de groupes au sujet des projets (principalement dans le cadre des règles de procédure communes) comprend non seulement l'obligation de demander l'avis des parties prenantes, mais également celle de prendre ces avis sérieusement en considération.
- **Islande** : Les décideurs politiques publient les conclusions des consultations sur le portail de consultation du Gouvernement. Le rapport met en évidence les principaux points soulevés par les parties prenantes ainsi que leurs suggestions d'amélioration. Il aborde en outre certaines préoccupations desdites parties prenantes.
- **Mexique** : Les décideurs politiques ont l'obligation de répondre par écrit aux observations reçues lors des consultations publiques sur les propositions de réglementation. Les réponses aux observations sont rendues publiques en ligne dans le dossier électronique correspondant à chaque proposition de réglementation accessible au public.
- **République slovaque** : Lorsqu'une observation relative à un projet de réglementation ouvert à la consultation publique atteint 500 réactions de la part d'autres parties prenantes, l'organe de réglementation est tenu de réagir à l'observation et doit en outre s'entretenir avec ces parties prenantes. En outre, pour chaque observation, les décideurs indiquent si l'observation est majeure ou mineure et si elle a été acceptée, rejetée ou partiellement acceptée, en justifiant leur décision.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

### ***Consulter les parties prenantes en temps de crise***

En raison de la pandémie de COVID-19, il est pratiquement impossible de mener des consultations en présentiel. La nécessaire rapidité de l'action gouvernementale, et l'évolution rapide de la situation, ont façonné l'association avec les parties prenantes et les consultations publiques dans de nombreux pays. L'OCDE a étudié les mesures initiales prises par les pays face à la pandémie de COVID-19 jusqu'à la mi-septembre 2020.

Plusieurs membres de l'OCDE ont fait usage de clauses d'exception qui faisaient déjà partie de leurs prescriptions en matière de consultation avant la pandémie. De telles exceptions donnent aux organes de réglementation une certaine souplesse en cas de situations d'urgence, sans qu'il soit nécessaire de contourner formellement lesdites prescriptions. Les Pays-Bas et la Norvège ont indiqué qu'il n'était pas nécessaire de contourner les prescriptions en matière de consultation en raison de la pandémie de COVID-19, car des exceptions étaient déjà en place. Comme l'a expliqué la Norvège, ses directives en matière d'association des parties prenantes disposent que la diffusion, pour consultation, des projet de lois et de réglementations peut être omise si les mesures doivent être mises en œuvre rapidement pour éviter des conséquences graves pour la vie, la santé et l'environnement.

De nombreux membres de l'OCDE qui ont eu recours à des mécanismes d'exemption ont également introduit une forme de procédures législatives d'urgence en vue de mettre en place des mesures de riposte en cas de crise, laissant ainsi moins de temps aux parties prenantes pour procéder à un examen approfondi. Dans le même ordre d'idées, la Finlande a indiqué que des consultations ouvertes ont souvent été menées avant l'introduction de mesures de lutte contre la COVID-19, mais que la période accordée à l'association avec les parties prenantes était plus courte. Plusieurs membres de l'OCDE ont utilisé des mécanismes similaires de dérogation intégrés, notamment la Corée, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

En revanche, certains membres de l'OCDE ont indiqué qu'ils n'avaient modifié aucune de leurs pratiques ou prescriptions en matière de consultation pendant la pandémie. Israël a déclaré avoir organisé un certain nombre de consultations publiques sur les stratégies réglementaires à adopter pour faire face à la crise, qui se sont déroulées selon les règles de procédure habituelles. Selon le Gouvernement, Israël n'a pas raccourci la période minimale de consultation de la population, y compris les citoyens, les entreprises et les organisations de la société civile. La Commission européenne a même étendu ses périodes de consultation publique afin de donner aux parties prenantes plus de temps pour organiser leurs réponses. Environ deux tiers des consultations publiques menées par la Commission entre juin et fin septembre 2020 ont été prolongées d'une à huit semaines.

Certaines consultations avec les parties prenantes se sont intensifiées en raison de la pandémie, car certains organes de réglementation se sont appuyés sur les contributions des secteurs réglementés pour concevoir des réglementations d'urgence. Par exemple, l'Office britannique des communications (Ofcom) a déclaré avoir organisé davantage de tables rondes entre l'organe de réglementation, le gouvernement et les entreprises au cours de la période de crise qu'au cours des six mois précédents.

Comme on a pu le constater dans d'autres secteurs publics, la nécessité de maintenir une distance sociale a eu un effet positif sur le passage au numérique des administrations et du gouvernement. La Pologne, comme d'autres pays, a signalé que, pour la première fois pendant la pandémie, des consultations publiques ont été organisées sous forme de vidéoconférences.

## Analyse d'impact de la réglementation

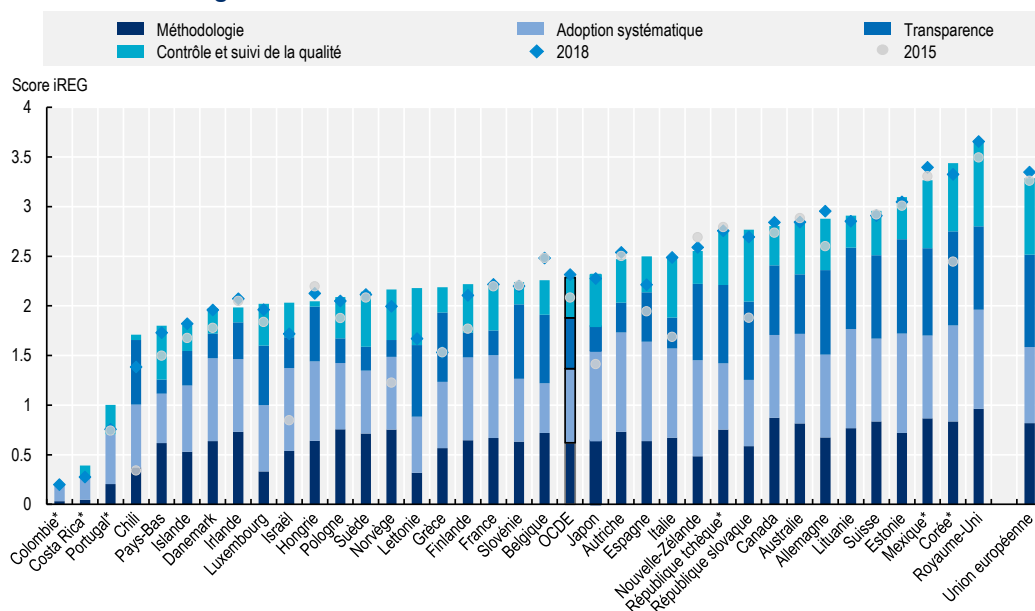
### *Indicateurs composites et résumé des résultats*

En moyenne, les pratiques d'AIR des membres de l'OCDE se sont légèrement améliorées en ce qui concerne les règlements subordonnés. L'évolution la plus notable enregistrée dans le domaine des règlements subordonnés est due à l'amélioration du contrôle et du suivi de la qualité ainsi que, dans une moindre mesure, au renforcement de la transparence des procédures d'AIR. Bien qu'en moyenne il y ait eu peu d'amélioration en ce qui concerne l'AIR portant sur les textes législatifs, certains membres de l'OCDE se sont néanmoins récemment engagés dans des réformes

Les pays qui ont apporté des changements substantiels à leur système d'AIR sont les suivants : Chili, Grèce, Israël, Lettonie, Portugal et Espagne.

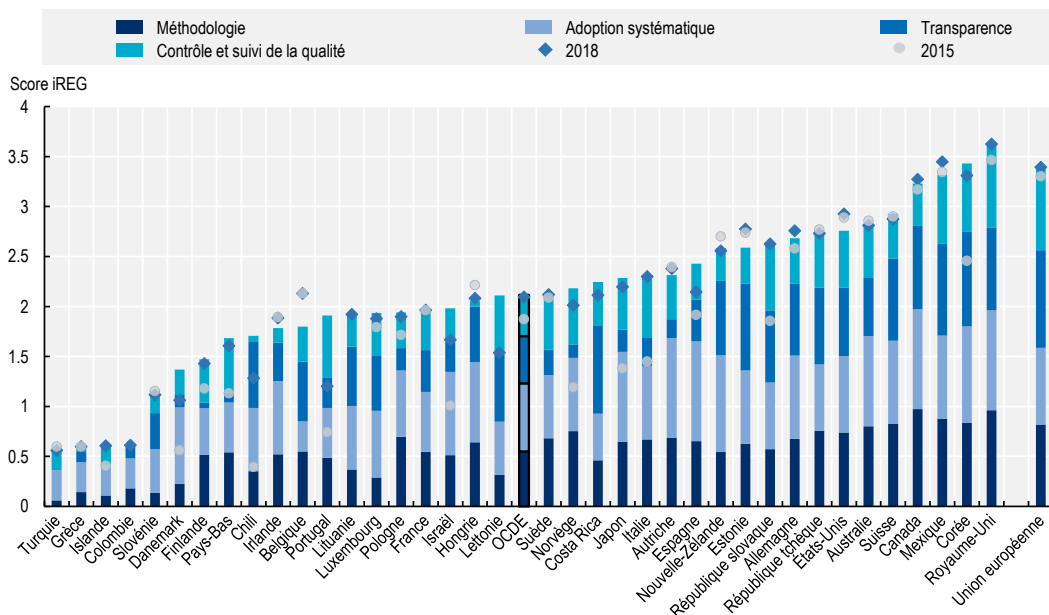
- Le Chili a adopté une nouvelle instruction présidentielle qui rend les AIR obligatoires pour tous les textes législatifs initiés par l'exécutif et pour les règlements subordonnés. Celle-ci prévoit désormais que les AIR doivent prendre en compte les autres solutions non réglementaires, les effets distributifs probables des propositions et une série de facteurs, notamment les incidences sur la concurrence, les petites entreprises, le commerce, l'environnement et l'égalité des genres.
- En Grèce, les organes de réglementation sont désormais tenus d'évaluer et de quantifier l'impact des réglementations sur un large éventail de facteurs, dont l'égalité des genres et les objectifs sociaux.
- Israël a créé son service chargé de l'amélioration de la réglementation, qui est chargé de superviser les AIR.
- Les récentes réformes substantielles de la Lettonie comprennent une obligation d'évaluer un plus large éventail de coûts dans les AIR, tels que les coûts financiers, budgétaires et administratifs, et visent à élaborer des AIR à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques afin de mener ultérieurement une consultation publique sur le projet de loi.
- Le Portugal a formellement institué l'utilisation de l'AIR et l'a depuis étendue, notamment pour les lois subordonnées. Il a également renforcé le contrôle de la qualité de l'AIR en ce qui concerne les règlements subordonnés.
- L'Espagne a également mis en place des organismes chargés de contrôler la qualité juridique des réglementations initiées par l'exécutif et de fournir aux organes de réglementation des commentaires et des recommandations sur les analyses d'impact.

**Graphique 2.7. Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation au service de l'élaboration de textes législatifs, 2021**



Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 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 de l'OCDE, sauf en Colombie, au Costa Rica, en République tchèque, en Corée, au Mexique et au Portugal où les lois sont majoritairement d'origine parlementaire. En raison d'un changement de système politique au cours de la période d'enquête, lequel a affecté les processus d'élaboration des lois, les indicateurs composites de la Turquie afférents à l'association des parties prenantes à l'élaboration des réglementations et à l'AIR des textes législatifs ne sont pas disponibles. Source : enquêtes 2014, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

**Graphique 2.8. Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation au service de l'élaboration de règlements subordonnés, 2021**



Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 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, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

## **Prendre de meilleures décisions grâce à l'AIR**

Outil essentiel d'appui à la prise de décision, les analyses d'impact de la réglementation (AIR) aident à se munir d'autant d'informations objectives que possible sur les avantages et les coûts probables d'une approche réglementaire considérée, et à évaluer de manière critique les autres options possibles. Un système d'AIR qui fonctionne bien contribue à l'efficacité, à l'efficience et à la cohérence des mesures en illustrant clairement les compromis inhérents aux propositions réglementaires. Il éclaire sur l'efficience et les résultats distributifs de la réglementation. Les AIR sont aussi un moyen de réduire les « ratés » de la réglementation : par exemple, en montrant que la diminution des risques dans un domaine en créerait d'autres ailleurs, ou bien que les effets indésirables surpasseraient tous les avantages supposés. Là où il n'y a pas lieu de réglementer, les AIR menées le démontreront par ailleurs clairement, de même qu'elles sauront révéler une carence réglementaire criante à combler, contribuant de cette manière également à réduire les ratés de la réglementation.

L'OCDE a récemment publié les Principes de bonnes pratiques de l'OCDE sur l'analyse d'impact de la réglementation (OCDE, 2020<sup>[15]</sup>), en se fondant sur la Recommandation de 2012 du Conseil de l'OCDE concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires (OCDE, 2012<sup>[11]</sup>). Ces principes fournissent des informations et des directives plus détaillées pour les pays membres et non membres sur les éléments essentiels nécessaires pour élaborer et pérenniser un système d'AIR efficace (Encadré 2.7).

### **Encadré 2.7. Résumé des principes de bonnes pratiques sur l'analyse d'impact de la réglementation**

Un système d'AIR efficace peut aider les décideurs à identifier les résultats potentiels des réglementations proposées et à déterminer si les réglementations atteindront les objectifs visés.

L'AIR doit tenir compte des éléments essentiels suivants :

- L'analyse d'impact de la réglementation doit faire partie du processus/cycle de mise en œuvre des politiques.
- Elle doit commencer au début du processus d'élaboration de la réglementation,
- et doit identifier clairement et systématiquement le problème et les objectifs réglementaires qui s'y rapportent.
- Les solutions de substitution, leurs coûts et leurs avantages sont identifiés et analysés.
- L'AIR est élaborée de manière transparente en coopération avec les parties prenantes concernées.
- Ses résultats sont communiqués de manière claire et objective.

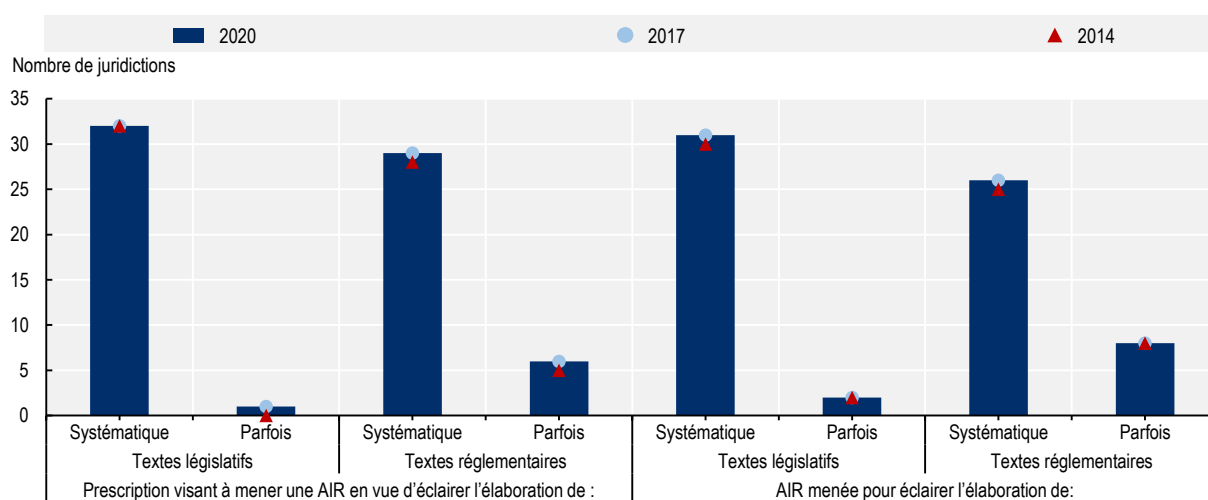
Les principes de bonnes pratiques portent sur les aspects suivants :

- Le rôle des gouvernements pour ce qui est d'assurer la qualité et la transparence du processus, ainsi que la participation des parties prenantes à celui-ci
- L'intégration complète de l'AIR dans le cycle de gouvernance réglementaire en respectant les spécificités administratives et culturelles du pays
- Le renforcement du principe de responsabilité et des capacités en matière de mise en œuvre de l'AIR
- L'utilisation d'une méthodologie appropriée et bien ciblée
- La communication appropriée et la mise à disposition des résultats de l'AIR au public
- Le suivi, l'évaluation et l'amélioration continus de l'AIR

Source : (OCDE, 2020<sup>[15]</sup>).

Les membres de l'OCDE sont conscients de l'importance de l'AIR : en 2014, seuls deux membres ne s'étaient pas dotés de prescriptions relatives à la conduite de l'AIR afférente aux textes législatifs. Quant aux règlements subordonnés, seul un membre n'avait pas établi de prescriptions relatives à l'AIR en la matière. En 2021, tous les membres de l'OCDE ont désormais l'obligation d'effectuer une AIR sur au moins certaines lois, et l'on constate également un léger rééquilibrage, les membres abandonnant la prescription générale au profit d'une approche plus proportionnée (voir ci-dessous pour plus de détails). Un écart subsiste entre l'obligation de réaliser une AIR et la réalité, même si cet écart se réduit peu à peu depuis 2014 (Graphique 2.9).

### Graphique 2.9. L'écart entre les prescriptions et la pratique en matière d'AIR se réduit lentement au fil du temps



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Une étude de l'OCDE (2021<sup>[16]</sup>) sera prochainement menée pour examiner certains des obstacles comportementaux qui peuvent limiter l'utilisation des AIR (et des autres outils de gestion de la réglementation), et proposera des solutions fondées sur le comportement qui pourraient contribuer à combler ces lacunes. Parmi ces obstacles, on peut citer : une capacité limitée à se concentrer sur l'utilisation efficace de l'AIR, des croyances ou des motivations qui aiguillent les utilisateurs dans certaines directions, un besoin d'aide pour faire le bon choix concernant le type d'AIR à mener, et la détermination à continuer à utiliser l'outil efficacement au fil du temps. Un certain nombre de solutions fondées sur le comportement ont été recensées sur la base d'observations bien établies, notamment l'utilisation de rappels, les paramètres par défaut, la volonté de mettre en œuvre certaines mesures, la diversification des équipes et le recadrage des perceptions concernant l'utilisation de l'outil. Les travaux de recherche futurs visent à étudier ces obstacles et ces solutions dans des contextes réels de gouvernance réglementaire afin de démontrer ce qui pourrait fonctionner dans la pratique.

#### *Il est possible d'améliorer les solutions envisagées dans l'AIR*

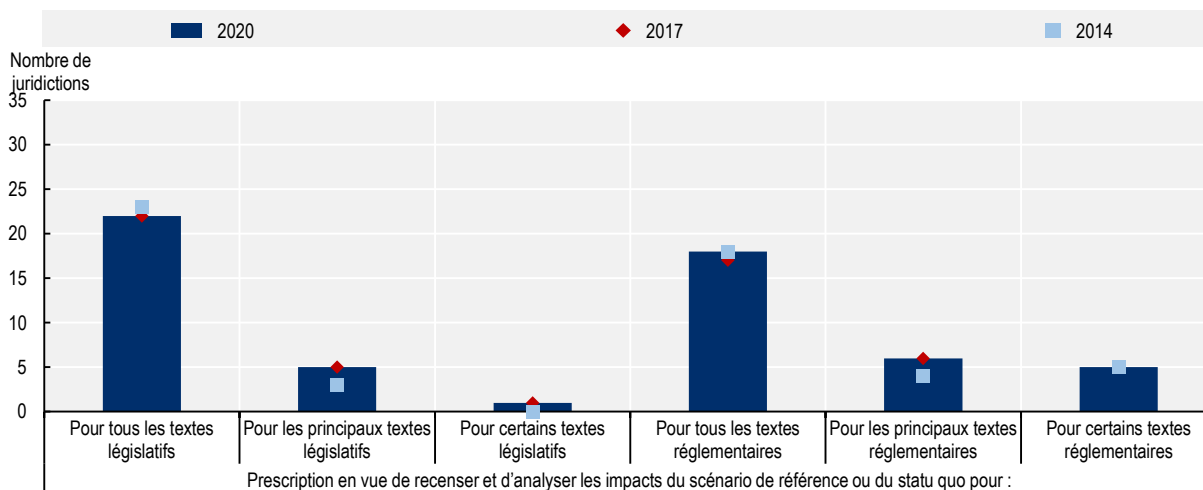
Avant d'entreprendre une réglementation, il est essentiel d'envisager toutes les options possibles afin de faire en sorte que les décideurs politiques prennent réellement en compte le plus large éventail possible de solutions. Ce point a été souligné dans la Recommandation de 2012 du Conseil de l'OCDE concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>): « Les politiques d'évaluation *ex ante* devraient prévoir l'examen d'autres moyens d'aborder les objectifs de l'action publique, notamment d'autres options réglementaires et de substituts à la réglementation permettant de définir et de choisir

l'instrument ou la panoplie d'instruments les mieux indiqués pour atteindre ces objectifs. Il importe de toujours prendre en considération l'option consistant à maintenir le statu quo ou à s'en remettre au scénario de référence ».

Les principes de bonnes pratiques complètent la Recommandation en notant que l'AIR est plus généralement un processus itératif (OCDE, 2020<sup>[15]</sup>). C'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'examen des différentes options, qui sont progressivement écartées au fur et à mesure que l'on dispose de plus d'informations sur leurs effets potentiels, ou lorsque les parties prenantes estiment que certaines options proposées ne sont pas réalisables, sans oublier la possibilité pour les parties prenantes de proposer d'autres options qui n'ont pas été étudiées par les décideurs. La mise en place d'une AIR en coopération avec les parties prenantes concernées peut contribuer à améliorer la conception des politiques. En 2020, le gouvernement australien a annoncé son intention de renforcer la cybersécurité et la résilience de son système d'infrastructures essentielles. L'AIR a mis en évidence les éléments d'infrastructure critiques, les éventuelles obligations propices à la sécurité applicables aux propriétaires et aux exploitants d'infrastructures essentielles, ainsi que l'obligation de signaler les cyberincidents. Plus de 3 000 personnes ont partagé leurs points de vue et plus de 350 soumissions ont été reçues. Au fil de l'AIR, des améliorations importantes ont été apportées à la politique à la suite des consultations. Ainsi, les définitions des secteurs d'infrastructures critiques ont été clarifiées et les délais de signalement des incidents de cybersécurité ont été allongés (Australie, 2020<sup>[17]</sup>).

En dépit de la Recommandation, aujourd'hui, quatre membres de l'OCDE ne demandent pas à leurs organes de réglementation d'envisager le scénario du statu quo ou le scénario de référence, et cinq autres imposent une analyse du scénario de référence uniquement pour certains règlements subordonnés (Graphique 2.10).

### Graphique 2.10. Le statu quo ou le scénario de référence n'est pas systématiquement requis au sein des membres de l'OCDE



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Le fait de ne pas prendre en compte le scénario du statu quo ou le scénario de référence représente une faille majeure dans l'approche de l'AIR. Tout d'abord, cela signifie que toute autre option ne peut être comparée de manière significative puisque le point de départ (c'est-à-dire le moment où l'intervention réglementaire a commencé) est inconnu ou incertain. Deuxièmement, cela n'incite guère à saisir des données précises et à suivre l'évolution du comportement des acteurs du marché, car le point de départ

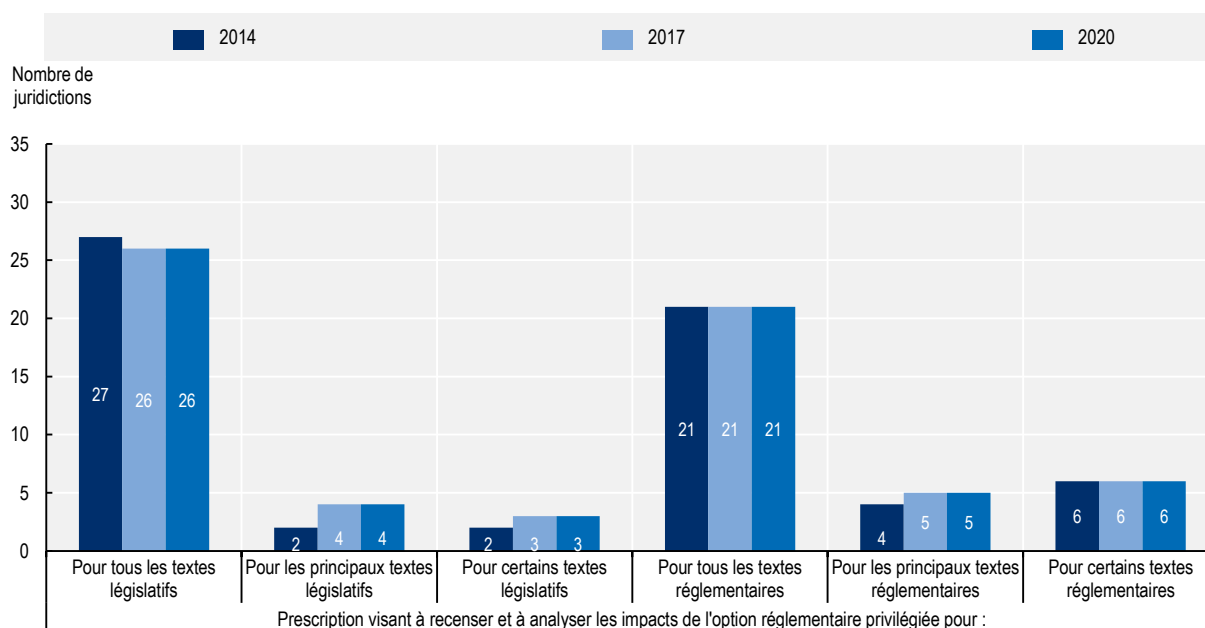


est inconnu (deux éléments cruciaux pour le suivi et l'évaluation). Troisièmement, cela signifie que l'évaluation de l'intervention gouvernementale est plus difficile – les décideurs politiques ne sauront pas si une réglementation a réussi ou échoué à atteindre ses objectifs car il n'existe pas de données de référence auxquelles se comparer (voir la section sur l'évaluation *ex post* ci-dessous). Quatrièmement, cela nuit à l'un des principaux avantages que procure le processus d'AIR – une analyse fondée sur des données probantes d'un éventail complet d'options réalistes présentées aux décideurs sur une base commune.

Depuis 2014, environ 85 % des membres de l'OCDE ont mis en place des prescriptions systématiques pour identifier et analyser les incidences de l'option réglementaire retenue (Graphique 2.11). Les résultats sont restés relativement stables et permettent de s'assurer que les décideurs sont conscients et informés des implications probables qui découleront de l'approche réglementaire privilégiée.

S'agissant des textes législatifs, 80 % des membres de l'OCDE imposent de recenser et d'évaluer systématiquement d'autres options réglementaires. Ce chiffre a peu évolué depuis 2014. On peut en déduire que les décideurs ont généralement intérêt à disposer d'informations sur les autres options réglementaires qui pourraient être adoptées pour résoudre le problème en question, même si les AIR sont légèrement moins susceptibles de contenir ces informations par rapport à l'option réglementaire privilégiée.

**Graphique 2.11. La grande majorité des membres de l'OCDE imposent systématiquement l'identification et l'évaluation des impacts de l'option réglementaire retenue**



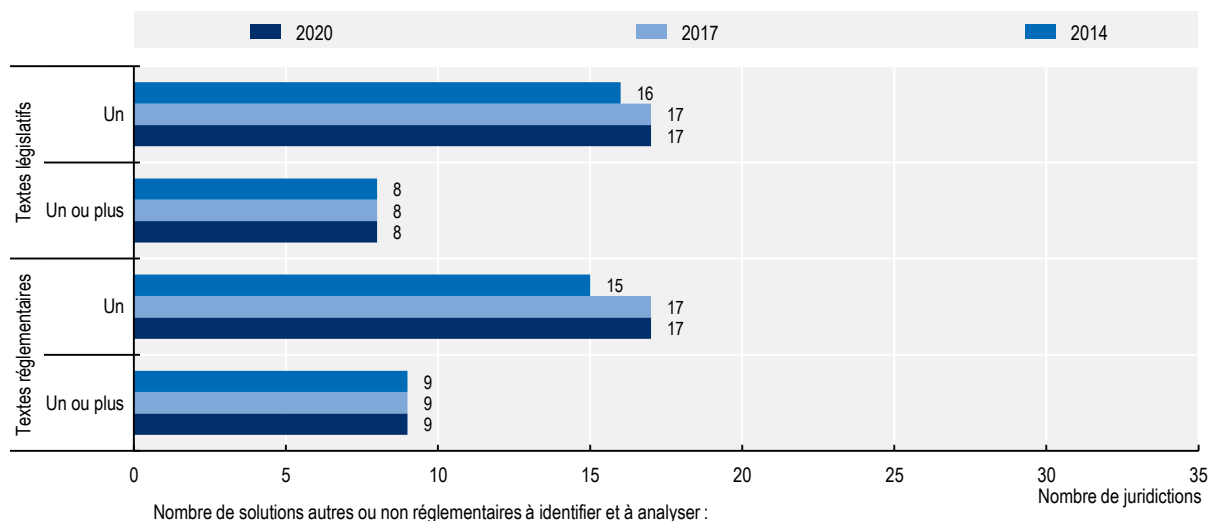
Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Les résultats de l'Enquête sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires suggèrent que les décideurs ne disposent pas de la même qualité d'information lorsqu'ils doivent décider s'il faut réglementer ou s'il est préférable d'adopter une approche non réglementaire. Les autres options non réglementaires doivent être recensées et évaluées dans une mesure nettement moindre que les options réglementaires. Environ 70% des membres de l'OCDE dans le cas des textes législatifs et un peu plus de la moitié dans le cas des règlements subordonnés, imposent que les propositions identifient et évaluent systématiquement l'impact des autres options non réglementaires. En outre, lorsque des options

non réglementaires sont envisagées, les résultats de l'enquête iREG indiquent qu'en général, une seule option non réglementaire est envisagée par les décideurs politiques (Graphique 2.12).

### Graphique 2.12. Le cas échéant, une seule option non réglementaire est généralement envisagée



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

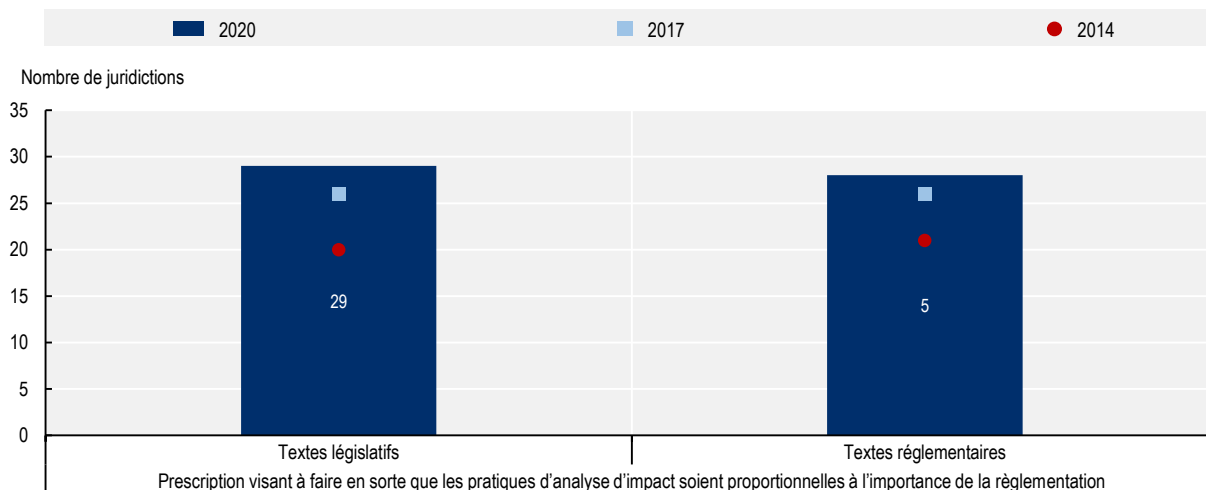
La Commission européenne a affiné son examen des scénarios de référence et des options réglementaires pendant la pandémie de COVID-19 : chaque fois que la crise a pu avoir une incidence significative sur le secteur ou le domaine d'action visé par une initiative réglementaire, la Commission a pris en compte ces effets tant selon le scénario de référence que selon les options réglementaires privilégiées. Toute analyse d'impact devra comparer les effets d'une option par rapport à un scénario de référence ordinaire, qui ne tient pas compte de la pandémie, ainsi qu'à un scénario de référence affiné, qui tient compte des conséquences de la pandémie COVID-19, comme le ralentissement économique ou les changements structurels et comportementaux.

Dans l'ensemble, les résultats suggèrent que les décideurs ne sont pas toujours informés de la situation actuelle (ou de la situation de référence) avant de réglementer, et que les options réglementaires sont plus susceptibles d'avoir été recensées et analysées que les options non réglementaires. En revanche, le risque est de considérer à l'avance qu'une intervention est justifiée et qu'elle pourrait se faire par voie réglementaire.

#### *Les AIR sont de plus en plus proportionnelles à l'ampleur des impacts*

De plus en plus de membres de l'OCDE instaurent des prescriptions pour que l'AIR soit proportionnée à l'ampleur des impacts attendus (voir Graphique 2.13), conformément aux Principes de bonnes pratiques pour l'analyse d'impact de la réglementation (OCDE, 2020<sup>[15]</sup>) (voir Encadré 2.7). Alors que la majorité des membres de l'OCDE imposent de proportionner les AIR en fonction de l'ampleur des impacts anticipés, ces obligations ont été introduites à un rythme plus lent qu'entre 2014 et 2017 et environ 15 % des membres de l'OCDE n'ont toujours pas adopté de prescription de proportionnalité.

**Graphique 2.13. Davantage de membres de l'OCDE ont introduit des prescriptions visant à ce que les AIR soient proportionnées en fonction de l'ampleur des impacts prévus**

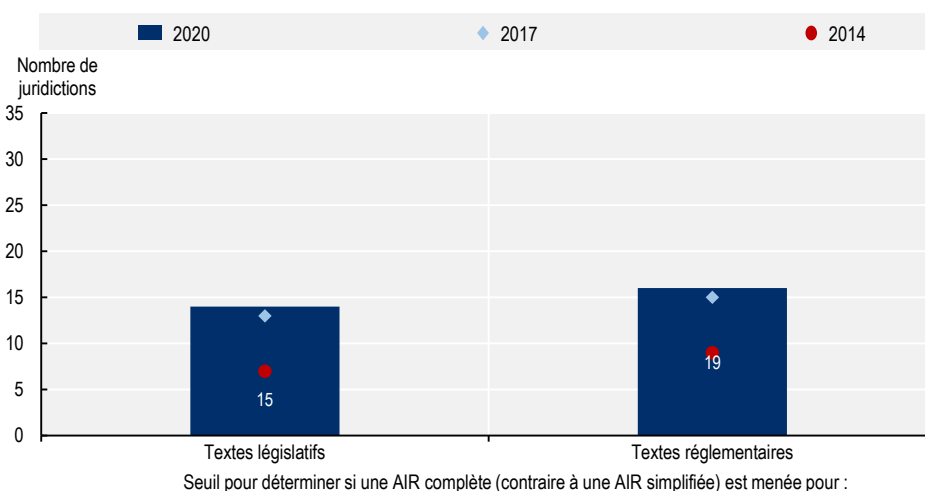


Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Un cinquième des membres de l'OCDE continue de procéder à un test de seuil pour déterminer si une AIR est effectuée, ce qui montre qu'un nombre croissant de propositions de réglementation font l'objet d'une analyse d'impact au moins à un certain niveau. Les membres de l'OCDE ont une méthode commune pour établir une analyse *ex ante* proportionnée : ils procèdent à un test de seuil pour déterminer si une proposition de réglementation justifie une AIR plus approfondie. Parallèlement à la prescription en matière de proportionnalité, l'utilisation du test du seuil a augmenté dans les pays membres de l'OCDE, bien qu'à un rythme plus faible qu'auparavant (voir Graphique 2.14). Alors que les Principes de bonnes pratiques sur l'analyse d'impact de la réglementation (OCDE, 2020<sup>[15]</sup>) évoquent diverses solutions pour distinguer quelles propositions réglementaires doivent faire l'objet d'un certain niveau d'analyse, la méthode la plus couramment utilisée parmi les membres de l'OCDE est un seuil exprimé à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs (un seul membre de l'OCDE utilise un test de seuil uniquement quantitatif) (Encadré 2.8).

**Graphique 2.14. Les tests de seuil sont de plus en plus utilisés pour déterminer le degré de précision de l'AIR**



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

### Encadré 2.8. Annexe aux Principes de l'OCDE relatifs aux bonnes pratiques sur l'analyse d'impact de la réglementation : Zoom sur les tests de proportionnalité et de seuil en matière d'AIR

Lors de l'élaboration de règles de proportionnalité ou de tests de seuil, les pays de l'OCDE devraient tenir compte des éléments suivants :

1. La définition de la portée de l'AIR doit commencer à un stade précoce, lorsque les décideurs évaluent le problème – potentiellement avant même de considérer la nécessité d'une intervention – et identifient les solutions réglementaires et non réglementaires. De préférence, ce processus devrait commencer dès la phase de planification législative.
2. Un organe de contrôle doit évaluer si l'organe de réglementation a correctement circonscrit le problème, y compris son ampleur, lorsque l'organe de réglementation a encore la possibilité de formuler une réglementation ou une mesure de politique. Plus tôt les décideurs politiques comprennent l'ampleur du problème, mieux le gouvernement peut cibler les ressources pour élaborer des solutions.
3. Au cours de la première étape de l'AIR, les décideurs doivent introduire un raisonnement et fournir des données économiques pour déterminer l'ampleur de la question. Cela ne signifie pas qu'il faille procéder à une analyse approfondie à un stade précoce (par exemple, une analyse coûts-avantages bien élaborée). Les décideurs politiques devraient passer en revue l'ensemble d'une question avant d'entreprendre une analyse approfondie.
4. Le temps et les ressources consacrés à l'élaboration de la réglementation et à son analyse doivent être proportionnels à l'ampleur des effets visés, à la taille et à la structure de l'économie, aux conséquences par habitant, à la souplesse de ladite réglementation et aux ressources relatives du gouvernement.
5. Si un pays choisit d'utiliser des seuils quantifiés pour l'AIR, il doit être inclusif et baser les seuils sur l'ampleur des impacts attendus dans la société, plutôt que de se concentrer sur un secteur ou un groupe de parties prenantes spécifique. Il peut également être risqué d'utiliser un seul seuil de valeur qui capture les impacts sur l'ensemble de la société. Un groupe de parties prenantes peut être affecté de manière disproportionnée mais les impacts totaux sont inférieurs au seuil. Les pays peuvent donc envisager un seuil qui combine également un seuil par habitant ou par partie prenante.
6. Les réglementations ne devraient être exemptées de la procédure d'AIR que dans des cas d'urgence réellement imprévus, lorsqu'un retard important pourrait objectivement mettre en danger le bien-être de la population. Les organes de contrôle doivent être très critiques à l'égard des ministères qui font un usage excessif de ces exemptions. Les ministères devraient également être tenus de procéder à une évaluation *ex post* pour s'assurer que la réglementation est efficace après un certain laps de temps.
7. Les réglementations dont les possibilités d'action ou la flexibilité sont limitées (par exemple, la transposition de directives de l'UE ou de lois supranationales) peuvent faire l'objet d'un processus moins rigoureux. Lorsque les possibilités d'action ou les instruments sont moins nombreux et ce, même si les impacts peuvent être très importants, les décideurs disposent de moins de flexibilité pour améliorer une réglementation à ce stade. Malgré cela, les gouvernements doivent être conscients que les directives de l'UE ou d'autres instruments supranationaux peuvent encore avoir un certain degré de flexibilité dans leur mise en œuvre.

8. Le temps et les ressources consacrés à l'élaboration et à l'analyse de la réglementation doivent également être adaptés aux capacités du gouvernement. Il importe que les gouvernements renforcent continuellement l'expertise des décideurs politiques en matière d'AIR et d'association des parties prenantes afin de rendre l'analyse plus efficace. Les gouvernements doivent renforcer les capacités des ministères avant de pouvoir solliciter des niveaux d'analyse significatifs.

Source : (OCDE, 2020<sup>[18]</sup>).

### Encadré 2.9. Test PME dans les pays de l'OCDE : l'impact de la réglementation sur les PME

Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent la catégorie d'entreprises la plus courante dans la plupart des pays de l'OCDE, puisqu'elles comptent pour près de 99 % des entreprises existantes. Ces entreprises jouent un rôle clé dans l'économie, le bien-être de la société et la prospérité tant au niveau local que mondial. Il est souvent difficile pour les PME de se familiariser avec l'environnement juridique et de se conformer aux réglementations. La Recommandation de 2012 a pris acte de ces circonstances spécifiques aux PME et a indiqué qu'en concevant les réglementations, les gouvernements doivent être conscients de l'incidence de celles-ci sur les entreprises et des impacts disproportionnés qu'elles peuvent avoir sur les petites et moyennes entreprises et sur les microentreprises (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>).

En 2020, l'OCDE a entrepris une étude comparative qui a examiné dans quelle mesure et comment les pays de l'OCDE évaluaient l'impact des réglementations sur les PME. Dans l'ensemble, l'étude a révélé que, bien qu'il n'y ait pas d'application homogène du test PME dans les pays de l'OCDE, il existe quatre éléments communs à un certain nombre de ceux-ci qui peuvent être considérés comme semblables à la structure dudit test. Ces quatre éléments sont les suivants :

- *Identification des groupes affectés* : déterminer si les PME font partie de la population potentiellement affectée et, dans l'affirmative, quel type de PME pourrait être affecté (par exemple, par taille, situation géographique, secteur, etc.)
- *Consultation avec les parties prenantes concernées* : s'associer à différents types de PME, compte tenu de leur hétérogénéité, afin de comprendre comment ces groupes pourraient être affectés différemment par les réglementations proposées ou existantes.
- *Identification et évaluation de l'impact de la réglementation sur les PME* : évaluer la répartition des coûts, des avantages et des autres impacts de la proposition ou de la réglementation existante (concurrence, innovation, finances, etc.), en ce qui concerne les groupes de PME préalablement identifiés.
- *Identification de mesures de substitution ou d'atténuation* : Lorsque cela est jugé nécessaire, évaluer et proposer d'autres mesures réglementaires ou non réglementaires à appliquer pour protéger les PME, y compris une exemption totale ou partielle du respect de la réglementation proposée.

**Test PME par phases** : la Commission européenne et certains pays comme l'Italie et la Suède réalisent leur test PME en suivant les étapes énumérées précédemment dans l'ordre indiqué.

**Les exemptions d'abord** : Une autre solution consiste à adopter une approche divergente dans la manière d'appliquer le test PME, comme le fait le Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, une analyse d'impact sur les PME est réalisée par le biais du British Small and Micro Business Assessment (SaMBA).

Contrairement à la plupart des autres pays, où le test PME commence par l'identification du groupe concerné puis est suivi d'une analyse d'impact, la première étape du SaMBA britannique consiste à déterminer si les PME peuvent être exemptées du respect de la réglementation proposée. Ce n'est que lorsqu'une exemption n'est pas possible que les impacts potentiels, positifs et négatifs, doivent être évalués. En cas d'impacts négatifs disproportionnés sur les PME, les décideurs politiques doivent soit proposer des mesures d'atténuation, soit expliquer pourquoi ces mesures ne sont pas possibles.

**Test PME interactif** : La Slovénie a introduit un élément interactif dans son test PME. Il existe un test en ligne pour les PME sur le portail consacré à la démocratie électronique, qui permet aux décideurs politiques, mais aussi au grand public, de quantifier l'impact que leurs propositions réglementaires pourraient avoir sur les PME. Cela permet au public de présenter des propositions différentes de celles déjà présentées par les décideurs politiques qui, comme l'a montré le test PME réalisé précédemment, pourraient améliorer les moyens d'existence des PME ou réduire les impacts négatifs sur ce groupe.

**Test PME basé sur la consultation** : Aux Pays-Bas, le test prend la forme d'une table ronde avec des entrepreneurs individuels et des représentants des PME, à laquelle sont invitées les petites entreprises en particulier. Au cours de ces discussions, la viabilité et la faisabilité de la proposition législative sont analysées et l'on examine également comment ces propositions pourraient affecter la pression réglementaire exercée sur les PME.

Note : données basées sur 23 pays membres de l'OCDE.

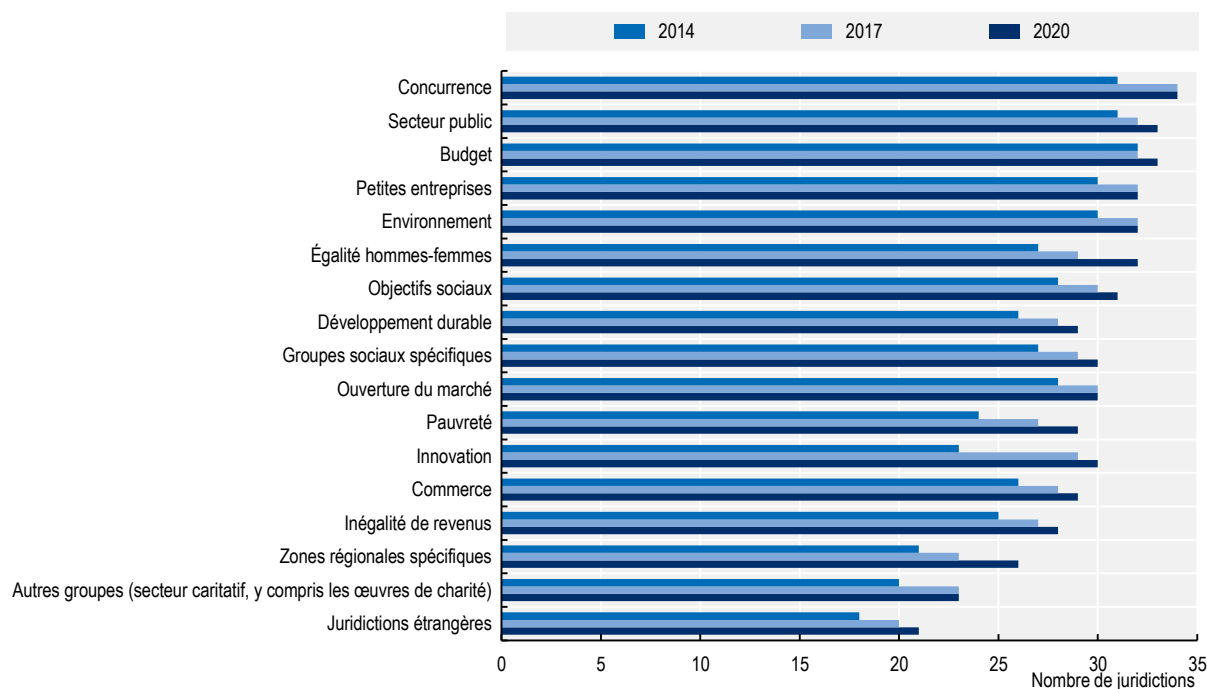
Source : (OCDE, à paraître<sup>[19]</sup>).

*Un nombre croissant d'impacts sont évalués dans le cadre de l'AIR, mais il reste encore du travail à faire*

Les décideurs politiques des pays membres de l'OCDE sont de plus en plus souvent amenés à évaluer les impacts des propositions de réglementation sur une série de facteurs (voir Graphique 2.15). L'accent continue d'être mis sur l'analyse des impacts économiques des propositions réglementaires, les effets sur la concurrence, l'administration publique et le budget étant les analyses réglementaires les plus couramment demandées. L'impact de la réglementation sur les micro, petites et moyennes entreprises est également communément évalué parmi les membres de l'OCDE, bien que les décideurs politiques de ces pays aient des approches divergentes quant à la mise en œuvre du test PME (voir Encadré 2.9).

Les décideurs politiques des membres de l'OCDE sont de plus en plus tenus d'évaluer les impacts sociaux des réglementations, bien que ceux-ci restent moins développés que les facteurs économiques. En particulier, il est désormais obligatoire d'évaluer l'impact des réglementations sur la pauvreté, sur l'égalité des genres et sur l'environnement dans 29, 32 et 32 membres de l'OCDE, respectivement. Par exemple, l'analyse de l'impact réglementaire non économiques – c'est-à-dire l'impact sur l'égalité des genres, la pauvreté et les personnes handicapées – est une composante intégrale et obligatoire du processus d'AIR au Portugal. On constate également une forte augmentation du nombre de membres examinant les effets des réglementations sur des régions spécifiques, bien que l'obligation d'analyser les impacts réglementaires sur les juridictions étrangères reste la plus faible dans toutes les analyses. L'ampleur des impacts sur les juridictions étrangères continuera de croître à mesure que le monde sera de plus en plus interconnecté. Par conséquent, des impacts majeurs (tant positifs que négatifs) pourraient être omis dans les AIR. En travaillant ensemble, les gouvernements peuvent mieux comprendre les impacts extraterritoriaux potentiels de leurs propositions réglementaires. Le thème de la coopération internationale en matière de réglementation est abordé au chapitre 4.

**Graphique 2.15. Les organes de réglementation de l'OCDE évaluent l'impact des réglementations sur un nombre croissant de facteurs**



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Les résultats de cette édition des Perspectives de l'OCDE en matière de politique de réglementation et des précédentes (OCDE, 2016<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[20]</sup>) ont démontré que les décideurs politiques sont de plus en plus conscients des impacts que peuvent avoir les réglementations. Parmi les impacts présentés dans la Graphique 2.15, le seul domaine qui est presque universellement abordé par les membres de l'OCDE est l'obligation de prendre en compte les impacts sur la compétitivité. Ce constat illustre l'importance capitale de la concurrence dans les économies de marché (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), mais il n'est pas nécessairement lié à la notion de compétitivité (Encadré 2.10) – un domaine qui prendra de l'importance dans les années à venir, alors que l'économie mondiale commence à se relancer après la pandémie de COVID-19.

Les résultats des recherches menées par l'OCDE (2021<sup>[22]</sup>) montrent que si de nombreux pays de l'OCDE évaluent certaines des composantes de la compétitivité dans le cadre de l'analyse de l'AIR, comme l'innovation et les échanges, ces impacts sont souvent évalués de manière disjointe et les effets de second ordre ne sont pas toujours saisis. Par exemple, les coûts réglementaires directs pour les PME et l'impact sur la compétitivité des PME en termes de coûts sont souvent inclus dans le test PME. Cependant, les AIR omettent souvent d'examiner les effets de second ordre, tels que la manière dont les réglementations peuvent avoir un impact sur la capacité des PME à accéder à l'innovation ou à pénétrer les marchés internationaux, qui sont tous deux des moteurs essentiels de la compétitivité. Cela donne à penser que les décideurs politiques n'évaluent pas les impacts sur la compétitivité de manière holistique et produisent donc des analyses coûts-avantages inexactes qui sous-estiment le coût réel de l'intervention réglementaire. Par conséquent, les résultats de l'AIR s'en trouvent artificiellement améliorés et les décideurs disposent d'informations inexactes.



Les externalités d'une proposition de réglementation peuvent être aggravées en période de crise économique et sanitaire, comme l'a démontré la pandémie de COVID-19 dont les impacts ont été inégaux à la fois au sein d'un même secteur (impact sur les PME par rapport aux grandes entreprises) et entre les secteurs (par exemple, le tourisme par rapport à l'éducation), et dont les retombées ont affecté l'économie dans son ensemble. Les décideurs politiques peuvent être amenés à réagir rapidement pour faire face à des problèmes nouveaux et risquent de ne pas être en mesure d'identifier pleinement les impacts des propositions de réglementation. Dans le cadre du relèvement consécutif à la pandémie de COVID-19, les pays du monde entier pourraient aller au-delà de la question de la productivité et envisager d'améliorer leur compétitivité dans son ensemble. Les décideurs politiques devraient tenter d'évaluer comment les propositions politiques affectent le coût des différents facteurs (par exemple, la conformité, la recherche et le développement, le commerce) comme c'est le cas actuellement, mais aussi comment cela affecte la capacité d'attirer l'activité économique ainsi que la capacité des entreprises à capturer tout avantage concurrentiel vis-à-vis de leurs concurrents actuels et potentiels.

### **Encadré 2.10. Il est difficile de conceptualiser la compétitivité, mais il existe des approches permettant d'en mesurer l'impact**

La compétitivité est un concept multidimensionnel difficile à définir et à conceptualiser, qui est pourtant souvent utilisé comme un terme fourre-tout pour désigner la productivité et la croissance. Il s'agit d'un concept régulièrement mentionné dans les publications existantes, mais dans la pratique, peu de choses sont faites pour évaluer la manière dont la compétitivité peut être affectée par des propositions de réglementation, alors que les décideurs politiques auraient tout à gagner à l'examiner plus systématiquement. L'impact des lois et des réglementations sur la compétitivité a de fortes implications pour les économies de l'OCDE, car il peut entraîner des externalités négatives imprévues qui peuvent se répercuter sur d'autres domaines de l'économie et, partant, engendrer des coûts réglementaires considérables pour les entreprises et la population.

La meilleure façon d'analyser la compétitivité est d'utiliser trois composantes interdépendantes : la compétitivité en termes de coûts, l'innovation et la compétitivité internationale. Les travaux de recherche menés par l'OCDE (2021<sup>[22]</sup>) ont examiné en détail la manière dont chacune des trois composantes peut être affectée par les réglementations et les différents mécanismes en jeu, en observant en particulier comment un impact sur une composante affecte aussi indirectement les autres. Par exemple, les réglementations imposent souvent une série de coûts directs aux PME (qui doivent généralement être évalués dans les procédures d'AIR des membres de l'OCDE) qui altèrent la compétitivité des PME en termes de coûts. Toutefois, la même réglementation peut également affecter d'autres aspects de la compétitivité des PME, tels que leur capacité à accéder au financement ou leur difficulté à pénétrer les marchés internationaux. Ce point est parfois négligé par l'AIR.

Il est possible de procéder à une analyse plus complète et plus globale de l'impact des réglementations sur la compétitivité, en admettant que la compétitivité va au-delà de la productivité et en considérant plus systématiquement les autres composantes de ce concept.

Source : (Davidson, Kauffmann et de Liedekerke, 2021<sup>[22]</sup>).

### ***L'AIR en temps de crise***

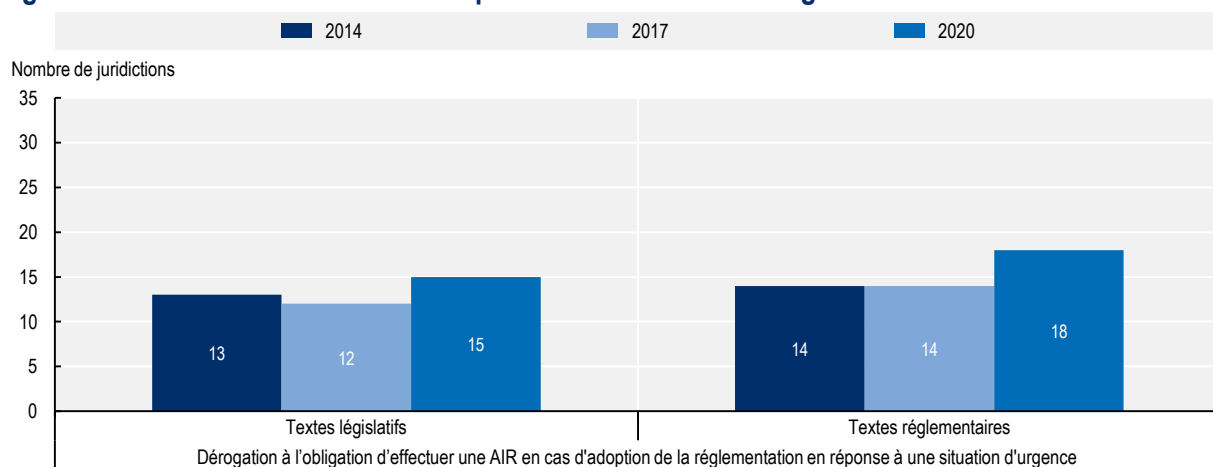
En cas d'urgence, il peut être nécessaire d'ajuster le niveau de l'analyse d'impact entreprise. Il s'agit d'une prise de conscience pragmatique du fait que la collecte d'informations, l'association avec les parties prenantes et l'évaluation des impacts nécessitent du temps et des ressources, qui peuvent faire défaut ou détourner l'attention requise pour des questions plus importantes en cas d'urgence. Cela dit, il convient de



souligner quelques points de précaution. Tout d'abord, il ne faut pas y voir une occasion d'éviter de prendre en compte les impacts jusqu'à la fin du processus d'élaboration des politiques – les événements doivent avoir été véritablement imprévisibles. Deuxièmement, il peut être opportun d'entreprendre une certaine analyse d'impact, par exemple en se concentrant (peut-être même seulement qualitativement) sur les effets immédiats attendus de la réglementation. Par exemple, le Canada a ajusté ses prescriptions en matière d'AIR pour les propositions liées à la COVID-19. Des propositions pourraient être élaborées en s'appuyant sur des critères analytiques adaptés, notamment l'analyse coûts-avantages et l'analyse du point de vue des petites entreprises. Celles-ci peuvent être basées sur des données qualitatives et quantitatives, mais l'obligation de monétiser les impacts a été assouplie. En outre, des propositions pourraient être recommandées en vue de leur exclusion de la règle du « un pour un ». Toute information qui peut être raisonnablement collectée *ex ante* peut d'abord contribuer à une meilleure prise de décision, et ensuite être utilisée comme base de départ pour des révisions ultérieures de la politique (voir la section sur l'évaluation *ex post* ci-dessous).

Près de la moitié des membres de l'OCDE ont désormais prévu des exemptions à la réalisation d'AIR lorsque des réglementations sont introduites en réponse à une urgence (voir Graphique 2.16), et plusieurs membres ont utilisé ce mécanisme pour contourner leurs prescriptions en matière d'AIR pour certaines des réglementations introduites face à la pandémie de COVID-19. Quatre autres membres de l'OCDE (le Chili, le Danemark, la Nouvelle-Zélande et le Portugal) ont introduit une exemption à la réalisation d'AIR en cas d'urgence dans leurs pratiques réglementaires au cours des trois dernières années, bien que dans la plupart des cas, ce mécanisme ait été introduit avant la pandémie de COVID-19. Une série d'autres mesures réglementaires d'urgence ont été introduites par les membres de l'OCDE (Encadré 2.11).

**Graphique 2.16. Davantage de membres de l'OCDE ne requièrent pas d'AIR lorsque les réglementations sont introduites en réponse à une situation d'urgence**



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

### Encadré 2.11. La pandémie de COVID-19 a entraîné une série de changements dans la politique réglementaire relative à l'AIR

#### Certains membres de l'OCDE ont introduit des procédures d'AIR modifiées...

- En **Belgique**, aucune analyse d'impact n'a été réalisée pour les propositions réglementaires liées à la COVID et l'organe de contrôle, le Comité d'analyse d'impact, n'a pas été consulté sur ces propositions.

- Le **Royaume-Uni** a publié un document de synthèse des impacts à l'appui de sa riposte initiale à la pandémie de COVID-19.
- Les réglementations liées à la COVID adoptées en **Slovénie** n'ont pas fait l'objet d'une analyse d'impact *ex ante*, mais il est obligatoire de procéder à une analyse d'impact après une période de deux ans.

#### ...et certains membres ont modifié les institutions

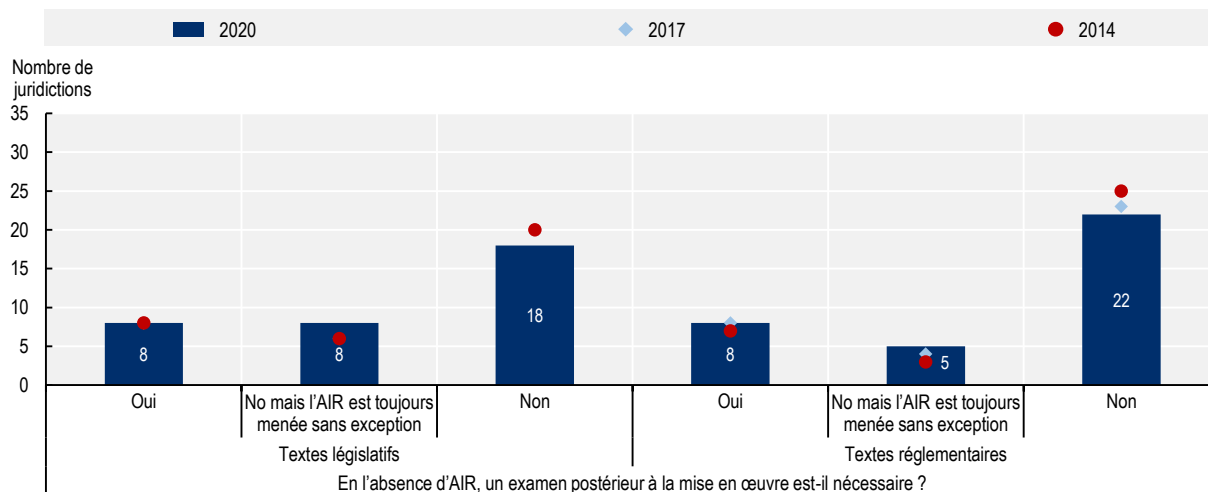
- L'**Australie** a créé le Comité consultatif national de la Commission COVID-19, chargé de fournir des conseils opportuns et directs dans une perspective commerciale afin d'aider le Gouvernement à faire face à la COVID-19 et à établir ses plans de relance économique.
- La **République tchèque** a rétabli le Conseil économique national (NERV), un organe qui avait été créé à l'origine pour aider le Gouvernement à proposer des mesures de réforme économique à la suite de la crise financière mondiale. Le NERV a collaboré à la création du plan tchèque de relance et de résilience en collaboration avec le Ministère de l'industrie et du commerce. Le plan comporte six domaines d'intervention, dont la transition numérique, la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que le soutien aux institutions, à la réglementation et aux entreprises dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

Source : Enquête sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires ; National COVID-19 Commission Advisory Board (Comité consultatif de la Commission COVID-19) (Australie), <https://www.pmc.gov.au/ncc>; Rapport sur la mise en œuvre du programme national de réformes de la République tchèque, 2020, <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Zprava-o-realizaci-NPR-2019.pdf>; Ministère de la santé et de la protection sociale (Royaume-Uni), Impact assessment – Coronavirus bill: summary of impacts (analyse d'impact – projet de loi sur le coronavirus : résumé des impacts) <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-summary-of-impacts/coronavirus-bill-summary-of-impacts>.

La transparence entourant les décisions d'exclure les propositions de l'AIR reste floue, seule une minorité de membres de l'OCDE publiant à l'heure actuelle leur décision de ne pas mener l'AIR dans les cas où elle aurait dû l'être. En outre, près de 60 % des membres de l'OCDE ne disposent d'aucun organe chargé de contrôler la décision prise par les hauts responsables quant à la nécessité d'une AIR. En effet, cela suggère qu'une majorité de membres de l'OCDE peuvent utiliser les mécanismes dérogatoires pour contourner l'AIR sans avoir à se demander si cette décision est appropriée ou proportionnée par rapport à la proposition réglementaire en question.

Peu de pays ont indiqué qu'ils étaient tenus d'entreprendre un examen postérieur à la mise en œuvre lorsqu'une proposition de réglementation a été exemptée de la réalisation d'une AIR (Graphique 2.17). Compte tenu de la proportion relativement faible de membres de l'OCDE ayant mis en place des prescriptions en matière de suivi post-mise en œuvre (PIR), il semble que les pays soient généralement plus susceptibles d'adopter une approche ad hoc des conséquences des réglementations qui contournent l'analyse (et l'examen) d'impact *ex ante*. Que les conséquences soient formalisées ou non, on s'attend à ce que de nombreuses politiques fassent l'objet de révisions (voir la section sur l'évaluation *ex post* ci-dessous).

**Graphique 2.17. Aucun changement dans l'obligation d'entreprendre des examens post-mise en œuvre si l'AIR n'a pas eu lieu**



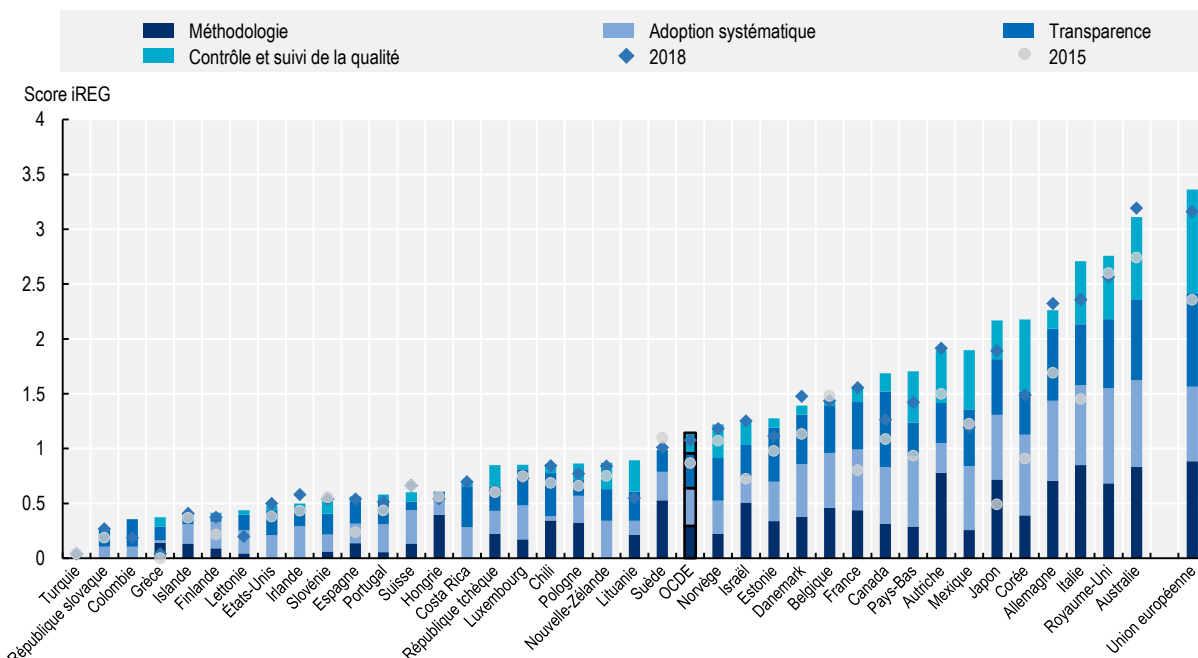
Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

## Évaluation ex post

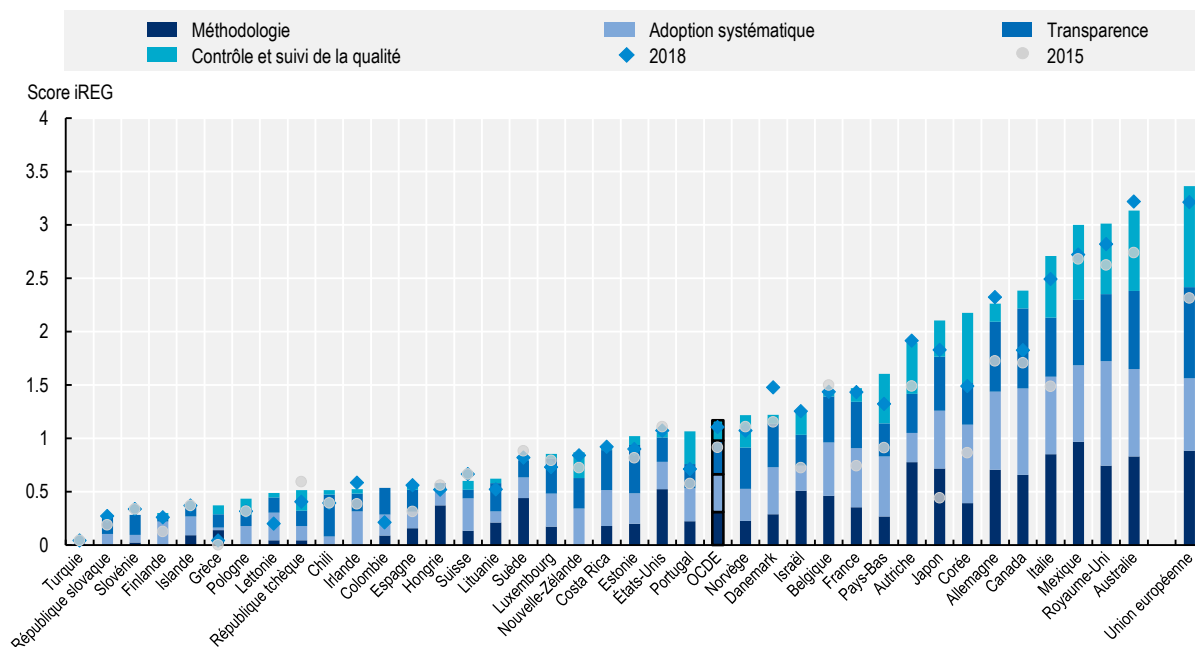
### Indicateurs composites et résumé des résultats

**Graphique 2.18. Indicateurs composites : évaluation ex post des textes législatifs, 2021**



Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 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, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Graphique 2.19. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des règlements subordonnés, 2021

Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 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, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Les membres de l'OCDE ont amélioré leurs évaluations *ex post* depuis 2017, tant pour les textes législatifs que pour les règlements subordonnés. Les améliorations les plus significatives ont porté sur la transparence des évaluations *ex post*. Les membres ont investi dans des sites Web dédiés permettant à la population de formuler des recommandations visant à modifier les réglementations existantes et de donner son avis sur celles-ci. Dans certains pays, les parties prenantes sont activement associées à la réalisation d'évaluations *ex post*. Le nombre d'organes de contrôle examinant les évaluations *ex post* a augmenté depuis 2017. Ces organismes fournissent des conseils et des directives sur la réalisation d'évaluations *ex post*, et aident les responsables à les réaliser.

Les pays qui ont apporté des changements substantiels à leurs systèmes d'évaluation *ex post* au cours des dernières années sont le Canada, la Grèce, l'Italie, le Japon, la Corée, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal et l'Union européenne.

- Le Canada a récemment mis à jour sa directive du Cabinet sur la réglementation ; elle oblige désormais les services et organismes gouvernementaux à procéder à une évaluation *ex post* de tous les règlements subordonnés et elle fournit des conseils et une formation aux décideurs sur la manière de les mettre en œuvre.
- La Grèce a introduit la loi 4622 en 2019. Elle a notamment rendu obligatoires les évaluations *ex post* périodiques pour tous les textes législatifs et pour les principaux règlements subordonnés, et elle exige désormais que toutes les évaluations *ex post* contiennent une évaluation des coûts et des avantages. Les techniques d'évaluation et les fonctions de contrôle liées aux évaluations *ex post* ont également été renforcées.

- En Italie, de nouvelles orientations non contraignantes sur l'évaluation *ex post* ont été publiées en 2018. Des mesures initiales ont été prises pour planifier des évaluations *ex post* lors de la préparation d'AIR relatives à des législations majeures. Les ministères publient un plan biennal des réglementations à évaluer.
- Au Japon, le nombre d'évaluations *ex post* a augmenté pour les textes législatifs et les règlements subordonnés depuis 2017. Les évaluations *ex post* sont automatiquement déclenchées si une AIR a été réalisée pendant l'élaboration de la réglementation.
- En Corée, l'évaluation *ex post* est obligatoire pour tous les réglementations élaborées par l'exécutif et les ministères centraux, qui sont tenus de présenter le plan d'évaluation prévu dans le cadre de chaque AIR. Les examens groupés des évaluations *ex post* sont désormais soumis à un contrôle de qualité.
- Dans le cadre des réformes plus vastes menées en Lettonie, des évaluations *ex post* sont désormais requises pour certains règlements subordonnés et une évaluation de tous les documents de politique conformes aux ODD a récemment été réalisée.
- La Lituanie a introduit certaines prescriptions générales pour effectuer un suivi et des examens *ex post* des textes législatifs en vigueur et, en 2020, elle a renforcé la fonction de contrôle réglementaire et la transparence des évaluations *ex post*.
- Le Mexique a introduit une nouvelle loi générale pour l'amélioration de la réglementation en 2018, qui a établi de nouvelles dispositions visant à réaliser une analyse *ex post* des réglementations qui génèrent des coûts de conformité. L'organe de contrôle du Mexique est désormais chargé d'examiner ces évaluations *ex post*.
- Les Pays-Bas ont enregistré une amélioration du contrôle et du suivi de la qualité pour l'évaluation périodique *ex post* de l'efficacité et de l'efficience des réglementations. L'Inspection du budget est désormais chargée d'examiner la qualité des évaluations *ex post* des réglementations, et a mis au point une boîte à outils contenant des conseils à l'intention des agents chargés d'évaluer les politiques.
- Le principal organe de contrôle réglementaire du Portugal a été créé en 2017 et a été chargé de coordonner les évaluations *ex post* des règlements subordonnés dans l'ensemble de l'administration publique et d'aider les responsables à les réaliser. À la suite de la pandémie de COVID-19, le Portugal a introduit des clauses de caducité pour certaines réglementations.
- Le système d'évaluation *ex post* de l'Union européenne combine des évaluations systématiques de réglementations individuelles avec des « bilans de la qualité » complets des secteurs d'activité, en invitant à formuler des commentaires sur les feuilles de route de l'évaluation. L'organisme de contrôle réglementaire de l'UE fournit des notes synthétiques sur les évaluations qui sont rendues publiques, ainsi que des statistiques de conformité.

### **Réglementer mais également évaluer**

Le stock de lois et de réglementations a crû rapidement dans la plupart des pays. Cependant, les réglementations existantes n'ont pas toujours fait l'objet d'évaluations *ex ante* rigoureuses, et même lorsque tel est le cas, le fait est que tous les effets ne peuvent être connus avec certitude à l'avance. Les réglementations doivent être révisées périodiquement, en admettant que l'environnement initial justifiant la réglementation peut avoir changé, et de manière à observer comment les réglementations ont réellement fonctionné dans la pratique.

Compte tenu de l'ampleur du stock réglementaire, il existe de nombreuses possibilités d'améliorer son fonctionnement, ce qui permettrait d'accroître les avantages que procure la réglementation, tout en veillant à ce que les coûts réglementaires soient maintenus au minimum requis. Les évaluations des réglementations existantes peuvent également être porteuses d'enseignements majeurs sur la manière

d'améliorer la conception et l'administration des nouvelles réglementations, par exemple pour changer plus efficacement les comportements (OCDE, 2020<sup>[23]</sup>). En outre, l'évaluation des impacts réglementaires *ex ante* est souvent menée sous l'hypothèse d'un équilibre économique statique, alors qu'en pratique, les réglementations interagissent avec des dynamiques plus complexes. De la sorte, les évaluations *ex post* viennent compléter le « cycle réglementaire » qui commence par une évaluation *ex ante* des propositions et se poursuit par la mise en œuvre et l'administration.

La Recommandation de 2012 invite 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 ». La publication de l'OCDE intitulée *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire : examiner la réglementation existante* (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>) s'appuie sur la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>) et contribue à clarifier les aspects essentiels de l'évaluation *ex post* (Encadré 2.12).

### Encadré 2.12. Principes de bonnes pratiques de l'OCDE visant à examiner la réglementation existante

Les principes fondamentaux des évaluations *ex post* sont les suivants :

- Les cadres de politique réglementaire doivent intégrer explicitement les examens *ex post* en tant que composante à part entière et permanente du cycle réglementaire.
- Un système solide d'examen *ex post* de la réglementation permettrait de couvrir l'ensemble de la réglementation existante au fil du temps, tout en assurant le « contrôle de la qualité » des examens clés et le suivi des activités du système dans son ensemble.
- Les examens doivent inclure une analyse fondée sur des données probantes des résultats réels des réglementations au regard de leurs principes et de leurs objectifs, consigner les enseignements tirés et formuler des recommandations pour remédier à toute insuffisance de performance.

Les principes spécifiques concernent les points suivants :

- Gouvernance du système
- Approches globales en matière d'examens : examens programmés, examens ad hoc et gestion continue des réglementations existantes
- Gouvernance des examens individuels
- Questions clés auxquelles les examens doivent répondre : pertinence, efficacité, efficience et autres solutions.
- Méthodologies
- Consultation publique
- Hiérarchisation et séquençage
- Renforcement des capacités
- Un leadership engagé.

Source : (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>).

Il ressort clairement des Principes de bonnes pratiques qu'il est impératif de commencer à réfléchir à la manière dont les réglementations doivent être révisées au moment où elles sont initialement conçues, notamment pour identifier les données qui devront être collectées pour évaluer les impacts. Les résultats précédents ont établi que les considérations relatives aux données sont souvent négligées ou ne sont pas entièrement intégrées dans la conception des réglementations (OCDE, 2018<sup>[25]</sup>). En retour, cela complique souvent la réalisation d'évaluations *ex post*, car faute de données, il n'est pas toujours possible d'établir une base de référence contrefactuelle. Par ailleurs, l'absence de données adéquates au stade de l'élaboration *ex ante* a pour conséquence que les coûts de la réglementation ne sont pas pleinement intégrés dans les propositions de réglementation. Certains membres de l'OCDE ont tenté de formaliser les processus afin de garantir que les évaluations *ex post* soient mieux intégrées dans le cycle de la politique réglementaire (Encadré 2.13).

### **Encadré 2.13. Approches sélectionnées pour garantir que les évaluations *ex post* sont prises en compte à des stades plus précoces du cycle de la politique de réglementation**

#### **Nouvelle-Zélande**

En Nouvelle-Zélande, la loi sur le service public énonce cinq principes liés au service public. L'un d'entre eux est « l'intendance », qui inclut explicitement dans son champ d'application l'intendance de toute la législation administrée au sein du service public. Cette responsabilité en matière « d'intendance réglementaire » considère la réglementation (les systèmes réglementaires) comme un ensemble d'actifs nationaux qui nécessitent une surveillance, un entretien et une actualisation proactifs pour être efficaces au fil du temps.

Les bonnes pratiques d'intendance en matière de réglementation comprennent :

- le suivi de la performance et de l'état des systèmes réglementaires et de l'environnement réglementaire, l'évaluation du système réglementaire et l'appréciation de son adéquation à l'objectif réglementaire, ainsi que l'établissement de rapports sur les systèmes réglementaires
- l'évaluation systématique des risques et des impacts de la réglementation avant toute modification et la possibilité, pour les parties intéressées, de contribuer à la conception de la réglementation
- La fourniture d'informations et d'un appui aux parties faisant l'objet de réglementations
- La fourniture d'une formation aux personnel chargé des réglementations.

#### **Commission européenne**

Le principe « évaluer d'abord » de la Commission européenne est un aspect essentiel de son cadre réglementaire. Ce principe prévoit l'examen des réglementations avant toute nouvelle proposition dans un domaine concerné par la réglementation envisagée, ainsi que la formulation de recommandations opportunes et pertinentes à l'intention des organes de réglementation pour les aider à prendre leurs décisions. En outre, l'évaluation des réglementations facilite le processus décisionnel en contribuant à la conception des politiques futures.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

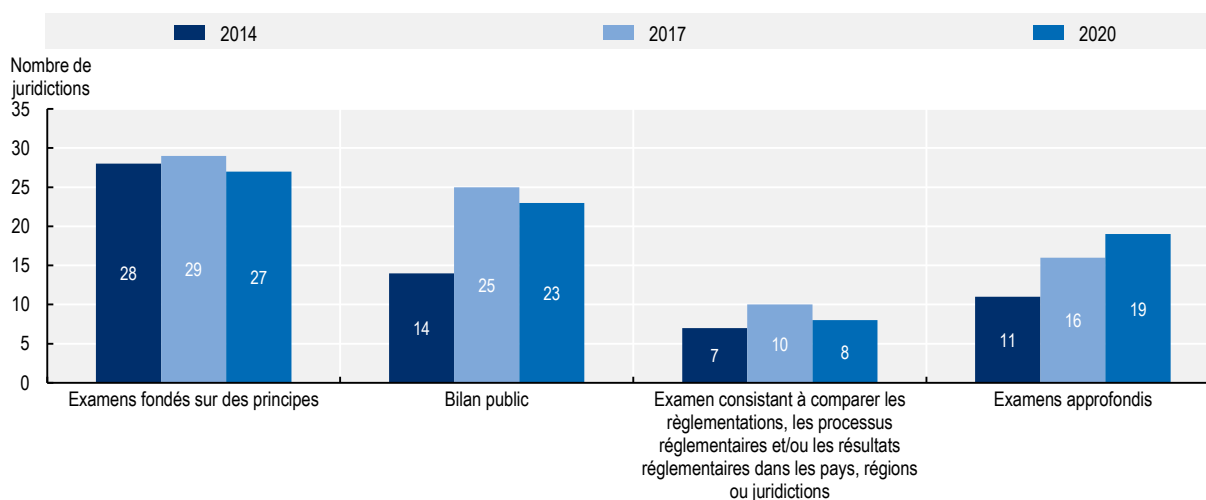
Le corpus réglementaire étant bien plus important que le flux de nouvelles lois et réglementations, les évaluations *ex post* restent une pièce manquante de la boîte à outils de l'OCDE pour une meilleure réglementation. Un quart seulement des pays de l'OCDE imposent l'obligation systématique d'effectuer des évaluations *ex post*, ces chiffres étant essentiellement inchangés depuis 2014. Pour certains de ces membres, le champ d'application des prescriptions en matière d'évaluation *ex post* a changé, comme ce



fut le cas pour le Mexique depuis l'adoption en 2018 d'amendements à la loi générale sur l'amélioration de la réglementation, qui s'étend désormais au-delà des réglementations techniques, comme c'était le cas auparavant. En outre, il est admis que, pour un certain nombre de pays, les évaluations *ex post* constituent un domaine relativement nouveau de la gestion réglementaire et, depuis 2014, quatre pays membres supplémentaires ont introduit une certaine obligation de réaliser des évaluations *ex post*.

Conformément aux précédentes Perspectives, les membres de l'OCDE ont entrepris une série d'évaluations *ex post* au cours des cinq dernières années. Les membres de l'OCDE étaient les plus susceptibles d'avoir mené des examens fondés sur des principes dans un large éventail de domaines tels que la compétitivité, les charges administratives, la conformité aux instruments internationaux et les chevauchements entre les réglementations locales, régionales et fédérales. Près des deux tiers des membres de l'OCDE ont procédé à des bilans publics de la réglementation au cours des cinq dernières années, avec des analyses légèrement moins approfondies (Graphique 2.20).

**Graphique 2.20. Diverses évaluations *ex post* ont été entreprises par les membres de l'OCDE au cours des cinq dernières années**



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

L'obligation de réviser les lois et réglementations a été formalisée par certains membres de l'OCDE au moyen de clauses de révision automatique ou de clauses de caducité, respectivement. Malgré les perspectives offertes par ces clauses, celles-ci ne sont pas toujours utilisées au maximum, même lorsque les gouvernements réglementent dans des domaines soumis à une forte incertitude au moment de l'élaboration des lois. Elles pourraient constituer une véritable source de discipline pour les législateurs et, en même temps, indiquer de manière transparente aux parties prenantes que ces dernières pourront à l'avenir apporter leur contribution au maintien, à la modification ou à la suppression de certains aspects de la réglementation. L'utilisation des clauses de caducité est légèrement plus répandue que celle des clauses de révision automatique dans les pays membres de l'OCDE, bien que les deux soient généralement mises en œuvre sur une base ad hoc. Il convient de noter qu'environ la moitié des membres de l'OCDE ne sont à l'heure actuelle pas dotés de clauses de révision automatique et qu'environ 40 % d'entre eux n'ont pas recours à des dispositions de caducité. Les chiffres à cet égard sont pratiquement les mêmes qu'en 2014. Ces deux clauses sont importantes pour garantir que le flux de réglementations est soumis à une certaine forme de révision afin de déterminer s'il reste approprié au fil du temps (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>).



Pour améliorer l'efficacité de l'examen des réglementations, les membres de l'OCDE peuvent recourir à des modalités d'examen flexibles telles que le report et le regroupement des examens afin de pouvoir évaluer de manière plus globale les impacts des lois sur la population et les entreprises. En regroupant les examens des réglementations de cette manière, les gouvernements peuvent mieux comprendre les effets généraux de la réglementation sur le système. En même temps, de tels examens offrent aux parties prenantes une occasion potentiellement meilleure de fournir un retour d'information essentiel sur l'interaction des réglementations, tout en réduisant les contraintes de consultation. Dans la pratique, cependant, les membres de l'OCDE n'ont généralement entrepris des examens groupés que sur une base ad hoc, et plus de 40 % d'entre eux n'ont pas entrepris d'examens groupés du tout.

Les résultats de l'enquête IREG suggèrent que certains membres de l'OCDE demandent aux décideurs politiques de définir un processus pour atteindre les objectifs de la réglementation au moment où celle-ci est créée. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'examiner les réglementations par le biais d'évaluations *ex post*, les membres de l'OCDE sont moins susceptibles d'avoir mis en place des prescriptions permettant de déterminer si les objectifs politiques sous-jacents ont été atteints ou non (Tableau 2.2).

**Tableau 2.2. Dans certains pays membres de l'OCDE, il existe des dispositions *ex ante* pour indiquer comment les objectifs d'une réglementation seront atteints, bien que les évaluations *ex post* ne prévoient généralement pas de déterminer si lesdits objectifs ont été atteints**

	Lors de l'élaboration d'une réglementation, les régulateurs sont-ils tenus de définir un processus pour évaluer les progrès accomplis en vue d'en réaliser les objectifs ?		Les évaluations <i>ex post</i> contiennent-elles par défaut une évaluation de la concrétisation des objectifs politiques sous-jacents de la réglementation ?	
	Textes législatifs	Textes réglementaires	Textes législatifs	Textes réglementaires
Australie				
Autriche				
Belgique				
Canada				
Chili				
Colombie				
Costa Rica				
République tchèque				
Danemark				
Estonie				
Finlande				
France				
Allemagne				
Grèce				
Hongrie				
Islande				
Irlande				
Israël				
Italie				
Japon				
Corée				
Lettonie				
Lituanie				
Luxembourg				
Mexique				
Pays-Bas				
Nouvelle-Zélande				

	Lors de l'élaboration d'une réglementation, les régulateurs sont-ils tenus de définir un processus pour évaluer les progrès accomplis en vue d'en réaliser les objectifs ?		Les évaluations <i>ex post</i> contiennent-elles par défaut une évaluation de la concrétisation des objectifs politiques sous-jacents de la réglementation ?	
	Textes législatifs	Textes réglementaires	Textes législatifs	Textes réglementaires
Norvège				
Pologne				
Portugal				
République slovaque				
Slovénie				
Espagne				
Suède				
Suisse				
Turquie				
Royaume-Uni				
États-Unis				
Union européenne				

■ Pour toutes les consultations publiques/toutes les évaluations *ex post*

■ Pour les consultations publiques concernant les réglementations majeures/les évaluations *ex post* concernant les réglementations majeures

■ Pour toutes les consultations publiques/toutes les évaluations *ex post*

■ Jamais

■ Ne s'applique pas

■ Non disponible\*

Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne. \* En raison d'un changement de système politique au cours de la période d'enquête, lequel a affecté les processus d'élaboration des lois, les indicateurs de la Turquie afférents à l'association des parties prenantes à l'élaboration des réglementations et à l'AIR des textes législatifs ne sont pas disponibles.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (IREG).

Les Principes de bonnes pratiques indiquent qu'il importe que les évaluations *ex post* contiennent des recommandations d'amélioration dans le cadre des décisions visant à déterminer si les réglementations restent adaptées à leur objectif sous leur forme actuelle (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>). La manière dont les gouvernements répondent à ces recommandations est un aspect majeur de la transparence de ces évaluations *ex post*. Cependant, dans la pratique, très peu de membres de l'OCDE fournissent des informations à cet égard (Encadré 2.14).

### Encadré 2.14. Les réponses aux recommandations issues des évaluations *ex post* sont peu fréquentes, bien que des améliorations aient été apportées aux réglementations évaluées

La majorité des membres de l'OCDE communiquent les conclusions des évaluations *ex post* et les recommandations qui en découlent à leur gouvernement ou parlement respectif. Dans certains cas, les ministères responsables reçoivent l'évaluation *ex post* et, sur la base de cette information et de leur propre évaluation, ils décident s'il est nécessaire de modifier la réglementation.

Cependant, seule une minorité de gouvernements des pays membres de l'OCDE fournit, dans la pratique, une réponse publique aux recommandations formulées dans les évaluations *ex post*. La loi sur la réforme de l'assurance-vie, qui a été modifiée en Allemagne en 2014, en est un exemple. Dans cet amendement, la réglementation des compagnies d'assurance privées a été modifiée en faveur d'un environnement à faible taux d'intérêt. En 2018, le ministère fédéral des finances a évalué l'amendement législatif. Le rapport qu'il a publié indique que l'adoption de la loi sur la réforme de l'assurance-vie a

permis au secteur de l'assurance de dépasser les attentes du marché. Le rapport d'évaluation *ex post* a été utilisé pour favoriser des réformes supplémentaires qui soutiendraient davantage le secteur.

Le **Canada**, la **Finlande**, la **Norvège** et la **Nouvelle-Zélande** ont évoqué des cas où les recommandations issues des évaluations *ex post* avaient conduit à des améliorations concrètes. Par exemple, au Canada, une évaluation *ex post* relative à l'étiquetage des denrées alimentaires a révélé que diverses modifications apportées à l'étiquetage des denrées alimentaires par Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ont entraîné des coûts et des charges supplémentaires pour l'industrie. En réponse à l'évaluation *ex post*, Santé Canada et l'ACIA ont élaboré un plan pour coordonner les délais de modification de l'étiquetage des aliments, et Santé Canada a créé un bac à sable réglementaire pour les produits médicaux nouveaux et novateurs, ce qui a également permis de réduire les obligations de procéder à des essais en double pour les produits pharmaceutiques importés à faible risque.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

### *Certains aspects spécifiques des évaluations ex post doivent être améliorés*

Il est essentiel de disposer d'une capacité interne en matière de méthodes d'évaluation et d'examen, tant pour mener des examens internes que pour superviser ceux qui sont exécutés en externe (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>). Afin d'aider les gouvernements à entreprendre des évaluations *ex post*, un certain nombre de membres de l'OCDE ont fourni des conseils aux équipes d'évaluation. En 2014, environ 40 % des membres de l'OCDE fournissaient des orientations sur la réalisation d'évaluations *ex post* et ce chiffre est désormais d'environ 60 %, ce qui indique que davantage de membres commencent à entreprendre des évaluations *ex post*.

Les États n'ont pas sensiblement augmenté la prévalence des diverses techniques d'évaluation et des programmes de formation associés aux évaluations *ex post* depuis 2014, et les programmes de formation sur mesure en matière d'évaluation *ex post* ne sont disponibles que dans huit pays membres de l'OCDE (Encadré 2.15).

#### **Encadré 2.15. Les programmes de formation à l'évaluation *ex post* sont rares dans les pays membres de l'OCDE**

Sur les 38 membres de l'OCDE et de l'Union européenne, seuls huit auraient mis à disposition des programmes de formation sur l'évaluation *ex post*, à savoir les suivants : Australie, Autriche, Canada, Colombie, France, Grèce, Italie et Royaume-Uni.

La formation proposée par l'**Autriche** est spécifique à l'évaluation *ex post* et aux outils de suivi utilisés à cette fin par le Gouvernement autrichien. Elle couvre également les principes d'évaluation ainsi que les prescriptions en matière d'information et de présentation de rapports.

L'organisme de contrôle du **Canada**, le Secrétariat du Conseil du Trésor, a collaboré avec l'École de la fonction publique du pays pour élaborer une série de formations spécifiques à l'évaluation *ex post* destinées aux hauts fonctionnaires. Ces formations se sont déroulées dans le cadre de quatre séminaires différents qui ont couvert un large éventail d'aspects, notamment la planification, la mise en œuvre et la communication des résultats des évaluations *ex post*.

En **France**, les fonctionnaires ont accès à une formation sur l'évaluation *ex post* qui leur permet de se familiariser avec les théories et méthodologies pertinentes. En outre, le gouvernement français a organisé des séminaires de formation ad hoc sur l'évaluation *ex post* des politiques publiques, en partenariat avec des institutions de recherche françaises.

En **Grèce**, le programme de formation porte sur le cadre d'amélioration de la réglementation dans son ensemble, y compris l'évaluation *ex post*. Le programme se déroule sur plusieurs jours et l'évaluation *ex post* fait partie intégrante de la formation, au même titre que d'autres outils fondamentaux de gestion réglementaire tels que l'association des parties prenantes et l'AIR.

En **Italie**, l'école nationale d'administration organise un stage de formation intitulé « Comment élaborer une AIR et une évaluation *ex post* ». Le cours vise à fournir une remise à niveau aux responsables et aux fonctionnaires participant à l'élaboration de l'AIR et à l'évaluation *ex post*. Il s'agit d'un stage de formation opérationnel et pratique destiné aux responsables politiques, visant à mettre en pratique les techniques de consultation, d'analyse des solutions possibles, d'analyse d'impact, etc. Les cours comportent de nombreuses études de cas interactives.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Contrairement à l'analyse d'impact *ex ante*, les évaluations *ex post* permettent d'observer les impacts réels de la réglementation (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>). Dans les évaluations *ex post*, l'analyse des impacts doit se faire selon un cadre général, en évaluant les coûts et les avantages (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>). Depuis 2014, cinq membres supplémentaires de l'OCDE ont commencé à prescrire des évaluations *ex post* pour évaluer les coûts, et six autres requièrent désormais une évaluation des avantages. Cela signifie que 60% des membres de l'OCDE ont maintenant au moins une prescription en place pour évaluer à la fois les coûts et les avantages lors des évaluations *ex post*.

Il importe que les entités qui procèdent à des évaluations *ex post* disposent de méthodologies permettant de s'assurer que les impacts observés peuvent être évalués par rapport aux impacts initialement prévus dans le cadre de la première ébauche réglementaire. Cela souligne également la nécessité de mettre en place des processus de collecte de données en amont, c'est-à-dire au stade de l'élaboration de la politique *ex ante*, à des fins de suivi et d'évaluation (OCDE, 2018<sup>[25]</sup>). Depuis 2014, peu de changements ont été observés dans ce domaine, tant pour les pays qui cherchent à savoir si les impacts réels sont conformes à ceux prévus que pour ceux qui cherchent à savoir si les réglementations ont eu des conséquences inattendues. Depuis 2014, on constate une légère augmentation du nombre de membres de l'OCDE qui entreprennent des AIR pour certaines évaluations *ex post*, ce qui a contribué à donner une discipline et une orientation à ces évaluations.

Le Japon fait partie des neuf membres de l'OCDE qui se réfèrent actuellement systématiquement à l'AIR qui a servi de base à la conception initiale de la réglementation. Ainsi, il est possible de vérifier si les impacts se sont concrétisés comme prévu initialement, et les personnes chargées des évaluations *ex post* peuvent déterminer si la raison d'être initiale de l'intervention politique continue de servir l'intérêt public.

L'association des parties prenantes est essentielle tout au long du cycle de vie de la réglementation, y compris l'évaluation *ex post*, afin de recueillir des informations sur l'impact réel des réglementations « sur le terrain » et de maintenir la confiance dans les réglementations en vigueur et la conformité à l'égard de ces dernières (OCDE, 2018<sup>[20]</sup>). Treize membres de l'OCDE consultent désormais systématiquement les évaluations *ex post*, ce qui témoigne de leur importance et de leur utilité. Néanmoins, cette démarche est moins systématique que celle entreprise lors de la conception initiale de la réglementation (voir la section sur l'association des parties prenantes ci-dessus). Il est rare que les membres de l'OCDE informent à l'avance les parties prenantes concernées des évaluations *ex post* à venir.

## **L'évaluation *ex post* en temps de crise**

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence profonde sur de nombreuses pratiques réglementaires, car un certain nombre de mesures ont dû être adoptées dans un contexte d'urgence. Du point de vue du relèvement, l'évaluation *ex post* est un domaine prioritaire, car entreprendre un processus systématique de révision pour évaluer ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et ce qui aurait pu mieux fonctionner sera fondamental pour améliorer le bien-être futur.

L'évaluation *ex post* offre aux États la possibilité de conserver des règles d'urgence qui ont eu des conséquences positives inattendues. Elle revêt une importance accrue lorsque l'évaluation d'impact *ex ante* a été limitée ou inexistante, en raison de l'urgence réelle de réglementer, car les lacunes en matière d'information sont potentiellement beaucoup plus importantes. Elle permet également aux États de déterminer rétrospectivement si d'autres règles introduites pendant cette période servent toujours l'intérêt public. Cependant, seuls quatre membres de l'OCDE ont adopté des procédures officielles exigeant la réalisation d'évaluations *ex post* pour les propositions de réglementation qui contournent les processus d'analyse d'impact *ex ante* en période d'urgence (voir la section sur l'AIR ci-dessus). Par conséquent, pour la majorité des membres de l'OCDE, les prescriptions relatives à la réalisation d'une quelconque forme d'évaluation *ex post* de ces lois devaient être envisagées au moment où ces lois étaient introduites (c'est-à-dire par le biais de clauses de caducité ou de révision automatique), par le biais d'une décision ad hoc au regard de l'ampleur de leurs impacts, ou par le biais des prescriptions standard en matière d'évaluation *ex post* (dans la mesure où elles existent).

Les membres de l'OCDE ont déclaré un total de 190 réglementations spécifiques qui ont été publiées pour faire face à la pandémie de COVID-19 à la date limite de restitution de l'enquête iREG, le 18 septembre 2020 (Tableau 2.3). Environ la moitié de ces réglementations comportaient une clause de caducité, tandis que les prescriptions en matière d'évaluation automatique étaient beaucoup moins fréquentes. En raison de l'incertitude persistante et de la prolongation de la pandémie, près d'un cinquième des dispositions de caducité initiales ont dû être prolongées au-delà de leur date initiale. Dans certains cas, les demandes d'inclusion de clauses de révision ont été rejetées. En Australie, par exemple, le Parlement a tenté d'inclure une clause de révision pour certaines lois liées à la COVID, mais le Gouvernement a rejeté cette proposition.

Certains membres de l'OCDE ont utilisé pour la première fois les dispositions de révision générale lors de la pandémie de COVID-19. La Finlande a introduit une mesure réglementaire pour compenser les coûts des entreprises pendant la pandémie, qui comprenait une clause d'évaluation automatique, une pratique que la Finlande ne prévoit normalement pas pour les réglementations émises dans d'autres contextes. De même, Israël a fait état de cinq réglementations qui comportaient toutes des clauses de caducité, alors que ces clauses ne sont généralement pas utilisées.

Ces résultats suggèrent que de nombreuses réglementations qui seraient autrement caduques feront l'objet d'une révision prochaine. Cela met également en évidence la nécessité de disposer de compétences de base pour mener des évaluations *ex post* de bonne qualité au sein de la fonction publique. La coordination entre les entités chargées des évaluations *ex post* et les organes de contrôle respectifs devra être améliorée afin de garantir un examen rapide et prioritaire des réglementations liées à la COVID. Enfin, les examens à venir soulignent la nécessité de veiller à ce que les organes de contrôle et les entités chargées des évaluations *ex post* disposent de ressources suffisantes.

Les mesures réglementaires immédiates prises par de nombreux gouvernements pour faire face à la pandémie de COVID-19 ont été conçues pour avoir des répercussions importantes sur la santé publique. Compte tenu du nombre de lois adoptées en rapport avec la COVID, il y aura à l'avenir un flux important d'évaluations *ex post*. Les principes de bonnes pratiques précisent que la priorité doit être accordée à la révision des réglementations qui ont à la fois un large éventail d'impacts et des impacts significatifs sur des groupes sociaux particuliers (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>). Pour un certain nombre de pays de l'OCDE, les

mesures de lutte contre la COVID ont pris la forme de projets de loi omnibus – ciblant une série de domaines à partir d'un seul texte législatif. Il peut être judicieux d'examiner ces lois dans un format global afin que tous les domaines puissent être examinés de manière holistique (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>).

**Tableau 2.3. De nombreuses réglementations liées à la COVID comportent des clauses de caducité, tandis que les clauses de révision automatique sont beaucoup moins fréquentes**

	En général, les réglementations comprennent-elles des clauses de caducité ?		En général, les réglementations comprennent-elles des prescriptions d'évaluation automatique ?		Nombre de réglementations spécifiques publiées en réponse à la pandémie de COVID-19, tel qu'indiqué dans l'enquête iREG	Nombre de clauses de caducité incluses dans les réglementations signalées	Nombre de clauses d'évaluation automatique incluses dans les réglementations déclarées	Nombre de réglementations déclarées modifiées par la suite afin de prolonger la période précédant l'expiration ou l'évaluation de la réglementation
	Textes législatifs	Textes réglementaires	Textes législatifs	Textes réglementaires				
Belgique					6	1	0	1
Canada					11	6	1	1
Chili					18	0	0	0
République tchèque					6	6	0	1
Danemark					7	2	1	2
Estonie					4	0	0	0
Finlande					6	4	1	1
France					6	2	0	4
Allemagne					17	14	1	7
Hongrie					5	1	0	0
Islande					5	3	0	1
Israël					5	5	0	0
Italie					6	4	0	1
Corée					4	2	0	2
Luxembourg					17	1	0	0
Mexique					6	0	0	1
Pays-Bas					3	2	0	0
Nouvelle-Zélande					7	6	0	0
Norvège					4	4	0	0
Pologne					3	3	1	1
Portugal					5	4	0	4
République slovaque					6	4	0	3
Slovénie					9	0	0	1

	En général, les réglementations comprennent-elles des clauses de caducité ?	En général, les réglementations comprennent-elles des prescriptions d'évaluation automatique ?	Nombre de réglementations spécifiques publiées en réponse à la pandémie de COVID-19, tel qu'indiqué dans l'enquête iREG	Nombre de clauses de caducité incluses dans les réglementations signalées	Nombre de clauses d'évaluation automatique incluses dans les réglementations déclarées	Nombre de réglementations déclarées modifiées par la suite afin de prolonger la période précédant l'expiration ou l'évaluation de la réglementation
	Textes législatifs	Textes réglementaires	Textes législatifs	Textes réglementaires		
Espagne					6	6
Suède					8	3
Suisse					3	3
Royaume-Uni					7	6
					190	92 (48%)
						11 (6%)
						36 (19%)

- Pour tous les textes réglementaires
- Pour les principaux textes réglementaires
- Pour certains textes réglementaires
- Jamais

Note : Le nombre de propositions peut être lié à des dispositions législatives particulières au sein des membres de l'OCDE et ne doit pas être utilisé comme un indicateur du niveau d'intervention des États ni comme un indicateur de la gravité de la pandémie de COVID-19. Les données sont fournies par 27 membres de l'OCDE, généralement au 18 septembre 2020. Le nombre de réglementations qui ont été émises en réponse à la pandémie de COVID-19 est susceptible d'avoir augmenté depuis cette date.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Les décisions relatives au calendrier des évaluations *ex post* du suivi post-mise en œuvre découlant de la pandémie de COVID-19 sont importantes. En règle générale, les évaluations *ex post* (et les examens de la mise en œuvre – voir la section sur l'AIR ci-dessus) doivent être entreprises à un moment où des données suffisantes sont collectées pour déterminer si les réglementations ont eu l'effet escompté (OCDE, 2021<sup>[24]</sup>). En Australie, par exemple, les mesures de suivi post-mise en œuvre doivent généralement être achevées deux ans après la fin de la « mise en œuvre » de la politique (cinq ans pour les décisions qui ont des impacts substantiels ou étendus sur l'économie australienne) (Gouvernement de l'Australie, 2020<sup>[26]</sup>). Par nature, la période de mise en œuvre est longue pour certaines politiques, en particulier pour les décisions politiques importantes ayant un large éventail d'impacts. Par conséquent, un délai important peut s'écouler avant que la décision ne soit réexaminée. Si cela permet d'allonger la période de collecte des données – l'évaluation devrait d'ailleurs être plus complète grâce à cela – cela peut avoir pour conséquence d'ancrer la décision à un point tel que, même si l'évaluation révélait que la politique était

défectueuse d'une manière ou d'une autre, rien ne pourrait être fait pour y remédier (ou les coûts pour y remédier dépasseraient les bénéfices attendus de sa suppression ou de sa modification).

Comme indiqué dans l'Encadré 2.14, les évaluations *ex post* permettent de tirer les leçons des erreurs passées et de mettre en évidence les éléments concluants. Afin de gérer au mieux la prochaine crise, les évaluations *ex post* de la pandémie de COVID-19 pourraient constituer à l'avenir un précieux réservoir d'informations pour les décideurs politiques. L'OCDE réalise actuellement une méta-analyse de toutes les évaluations menées par les pays dans le contexte de la pandémie de COVID-19, notamment sur la politique de réglementation.

## Extensions des domaines de suivi de la Recommandation de 2012

### ***Accès à la justice***

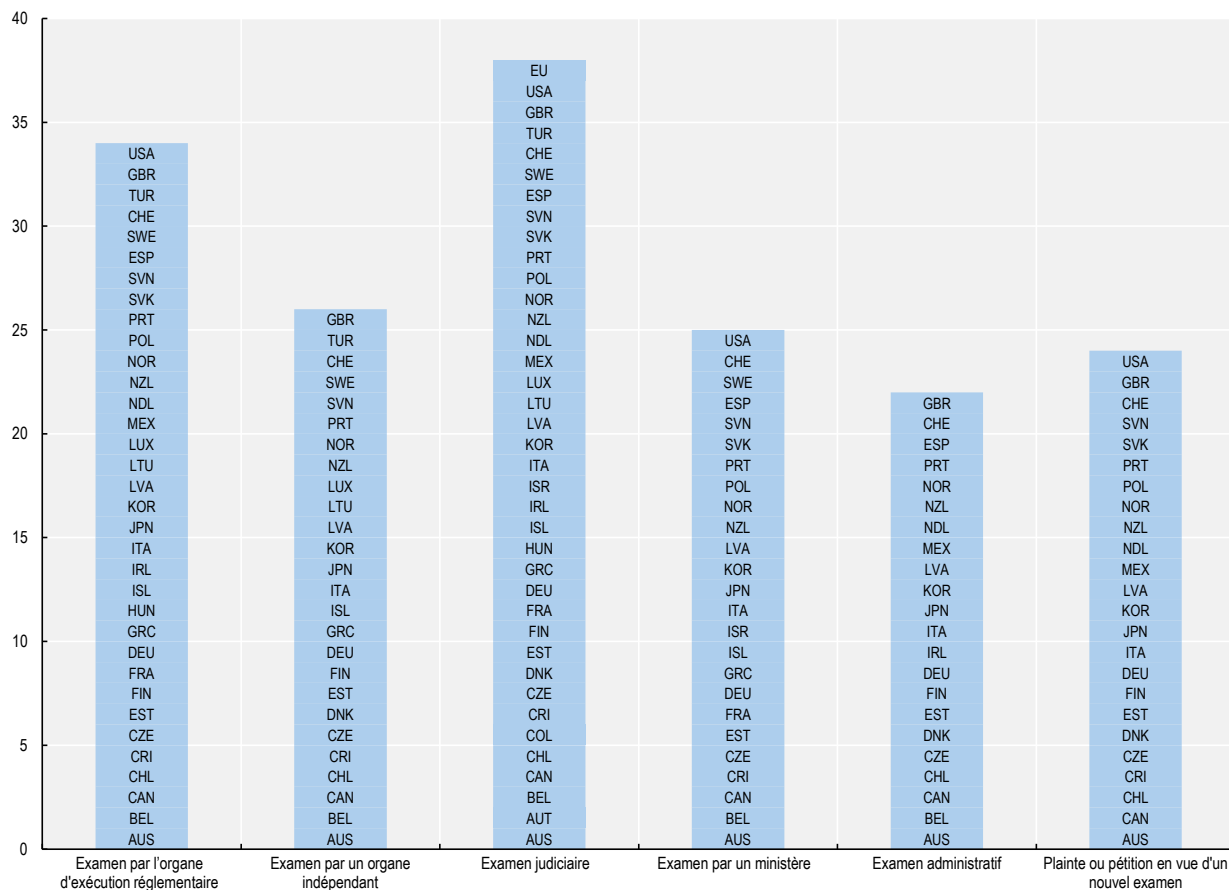
Au quotidien, il y a des moments où la population et les entreprises ont besoin de décisions rendues par les autorités publiques pour pouvoir mener à bien leurs activités souhaitées ou nécessaires. C'est notamment le cas lorsqu'elles demandent un permis pour opérer dans un secteur réglementé ou pour conduire une voiture. C'est également le cas lorsqu'un organe de réglementation impose une sanction à une personne pour non-respect d'une réglementation en vigueur. Lorsqu'ils appliquent ces réglementations, les décideurs sont appelés à agir dans le cadre de leurs pouvoirs légaux, à se montrer raisonnables et à faire preuve de pondération lorsqu'ils statuent sur des cas individuels. Bien qu'en principe, ces décisions soient censées être impartiales et licites, il se peut que le destinataire de la décision ne soit pas d'accord avec celle-ci, et qu'il ait des arguments à faire valoir pour contester la licéité, l'équité de la procédure, ou même le respect de la procédure régulière lors de la prise de décision.

Ces entreprises et ces personnes devraient avoir la possibilité de contester ou de faire appel des décisions individuelles prises par ces autorités dans l'application des réglementations existantes, tel que préconisé par les recommandations de 2012. L'existence et l'utilisation par la population de ces mécanismes permettent d'éviter les abus de pouvoir discrétionnaire et de préserver l'intégrité du système réglementaire, ce qui améliore l'efficacité des réglementations bien conçues.

Des mécanismes permettant de contester les décisions prises dans le cadre d'affaires individuelles existent dans tous les pays membres de l'OCDE. Dans la quasi-totalité des pays, les particuliers et les entreprises peuvent faire réexaminer ces décisions par un tribunal (dans 38 pays) ou par l'organisme chargé de faire appliquer la réglementation qui a servi de base à la décision (dans 34 pays). Dans certains pays, il existe d'autres mécanismes permettant de contester ces décisions. Par exemple, il est possible de faire appel d'une décision individuelle devant un organisme indépendant (dans 26 pays), de faire examiner la décision par un ministère (dans 25 pays) ou de faire examiner la décision par une juridiction administrative spécialisée (dans 22 pays) (voir Graphique 2.21). En outre, 24 membres de l'OCDE ont indiqué que les entreprises et les particuliers ont la possibilité d'adresser une pétition à l'organisme qui a pris la décision pour qu'il la réexamine, par exemple lorsqu'une autorisation de créer une entreprise est refusée.



## Graphique 2.21. Il existe des mécanismes permettant de contester les décisions réglementaires individuelles



Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG).

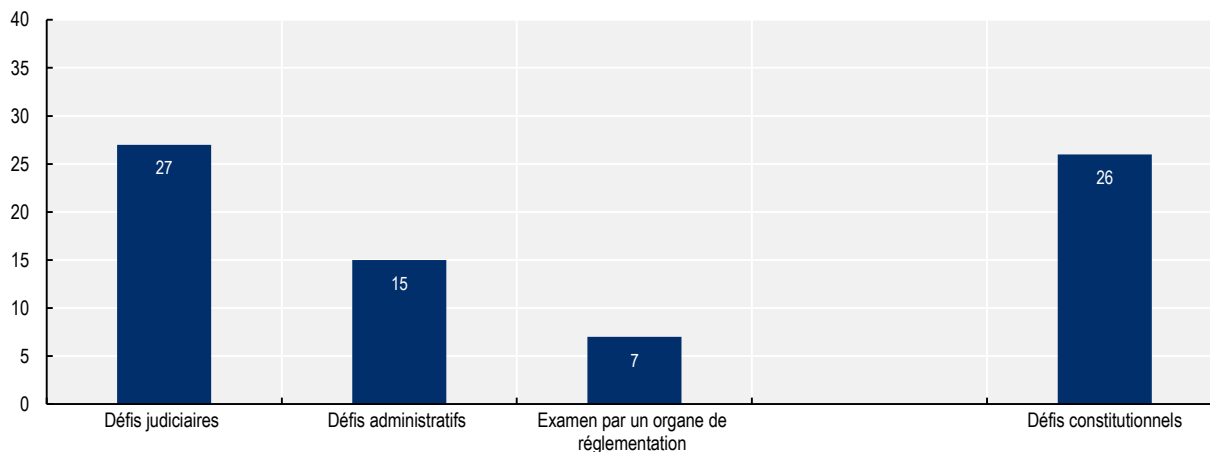
Il est essentiel de pouvoir contester l'application d'un règlement individuel, mais il est également primordial que la décision relative à cette contestation soit prise en temps utile. Ainsi, les entreprises et les particuliers peuvent planifier en conséquence, et estimer les risques et les coûts qu'une réponse négative ou positive pourrait entraîner à terme. Pour ce faire, les gouvernements sont appelés à fixer des délais standard dans lesquels une entreprise ou un particulier peut s'attendre à ce qu'une décision soit prise, dans la mesure du possible, lorsqu'il fait appel d'une décision réglementaire (OCDE, 2012<sup>[1]</sup>). Dix des pays interrogés ont déclaré avoir fixé un délai standard durant lequel les parties peuvent s'attendre à ce qu'une décision soit prise pour au moins un des mécanismes de contestation des décisions individuelles. Cependant, la plupart des pays ont indiqué que l'existence de tels délais dépendait de nombreux facteurs, tels que le mécanisme lui-même, la législation qui peut régir le type de révision, la complexité de l'affaire, la charge de travail de l'organe de décision, etc. Par exemple, au Canada, les révisions judiciaires ne sont pas soumises à des délais car cela pourrait entraver le pouvoir discrétionnaire des tribunaux, mais il existe des réglementations administratives sectorielles, telles que la Loi sur les transports au Canada, qui fixent des délais spécifiques.

En outre, les entreprises et, le cas échéant, la population au sens large, devraient avoir accès à des mécanismes permettant de contester les réglementations elles-mêmes sur lesquelles ces décisions sont fondées. Ainsi, il est possible d'éliminer du système juridique toute réglementation en vigueur qui aurait pu passer à travers un filtre juridique ou constitutionnel au cours de son élaboration et qui, par conséquent, ne correspond pas au cadre juridique du pays ; cela peut également contribuer à éliminer au moins

certaines réglementations qui ne passent pas le test de proportionnalité. Ce faisant, les réglementations illégales ou anticonstitutionnelles ne peuvent plus être utilisées et appliquées à d'autres particuliers et entreprises, ce qui contribue à la cohérence et à l'efficacité du système réglementaire.

Tant les particuliers que les entreprises disposent d'au moins un mécanisme pour contester la légalité des réglementations existantes dans 27 des pays étudiés. Le mécanisme le plus courant dont les pays ont fait état est le recours judiciaire, par lequel les entreprises et les particuliers peuvent contester la légalité d'une réglementation en vigueur devant un tribunal. En outre, 15 des pays étudiés donnent à leurs citoyens la possibilité de contester la légalité d'une réglementation en vigueur devant une juridiction administrative. Quelques pays ont indiqué qu'il est possible de contester la légalité d'une réglementation devant les organismes de réglementation, où, par exemple, il est possible de contester la légalité de la réglementation émise par un organe de réglementation économique devant ledit organe de réglementation. En outre, 26 des pays étudiés ont déclaré disposer d'un mécanisme permettant à la population de contester une réglementation qui n'est pas conforme à leurs constitutions respectives (voir Graphique 2.22). La possibilité de contester la légalité d'une réglementation et de disposer de mécanismes permettant de la retirer du système juridique en raison de son incompatibilité avec la Constitution contribue à la cohérence du cadre réglementaire et au traitement équitable de tous les particuliers et entreprises.

### Graphique 2.22. La plupart des pays disposent d'au moins un mécanisme permettant de contester les réglementations existantes



Note : Les données sont fondées sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG).

### Cohérence réglementaire entre les différents niveaux de gouvernement

La Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012 invite les pays à « promouvoir la cohérence réglementaire par des mécanismes de coordination entre le niveau supra national, le niveau national et le niveau infranational de gouvernement ». Elle invite en outre les pays à identifier les questions réglementaires transversales à tous les niveaux de gouvernement, afin de promouvoir la cohérence entre les approches réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits entre les réglementations. En outre, la Recommandation invite les pays à favoriser le développement des capacités et des performances de gestion réglementaire aux niveaux infranationaux du gouvernement (OCDE, 2012<sub>[1]</sub>).

Dans la présente sous-section, il s'agit de présenter les résultats et les conclusions issus des données recueillies dans les juridictions de l'OCDE pour tenter de mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de certains éléments clés de ces recommandations.

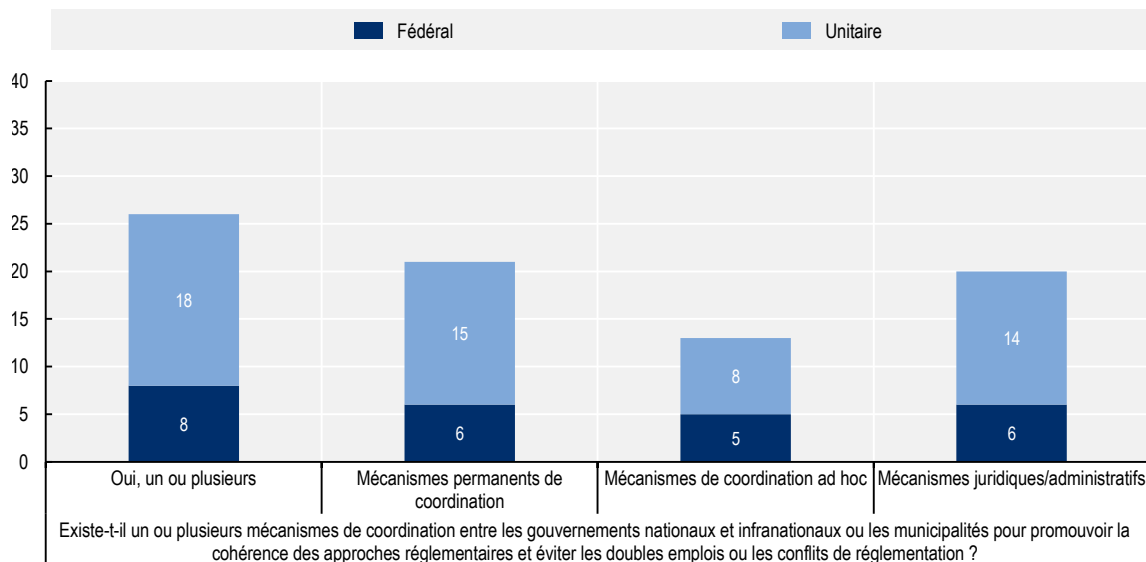
Les gouvernements infranationaux jouent un rôle clé dans la réalisation des objectifs de politique publique par le biais de la réglementation. Ils ont parfois la capacité juridique d'émettre et d'appliquer des réglementations dans leurs propres domaines, comme dans les juridictions de type fédéral. Ils peuvent également être chargés de mettre en œuvre et d'appliquer les réglementations émises par les niveaux supérieurs du gouvernement, en émettant des instruments juridiques secondaires, tels que des règlements, des manuels ou des directives, associés à des mesures visant à garantir l'application et le respect des réglementations, telles que des inspections. Ces dernières sont courantes dans les pays de type fédéral et unitaire.

Dans ce contexte, le niveau national ou central du gouvernement doit garantir l'existence de mécanismes permettant d'assurer la cohérence de la réglementation afin d'éviter les vides juridiques, les doubles emplois ou les conflits tant dans le contenu des instruments réglementaires que dans les approches de mise en œuvre à tous les niveaux du gouvernement. En outre, les gouvernements infranationaux font partie de l'appareil de l'administration publique et, à ce titre, ils devraient être en mesure de suivre des principes et d'appliquer les outils appropriés pour garantir que les réglementations qu'ils émettent soient de haute qualité. Ils doivent également s'assurer qu'ils sont efficaces dans l'application et la mise en œuvre du cadre réglementaire. Pour y parvenir, les niveaux nationaux ou centraux de gouvernement devraient intervenir pour aider à générer les gouvernements infranationaux à acquérir les capacités nécessaires.

Par exemple, un chef d'une petite entreprise confronté à des dispositions réglementaires plus strictes en matière de santé du fait de la pandémie de COVID-19 peut être amené à devoir respecter des niveaux d'hygiène spécifiques dans la cuisine de son restaurant, comme le prévoit une loi nationale sur la santé. Le gouvernement régional a publié des directives et des procédures pour se conformer à cette prescription, et le gouvernement local est chargé d'effectuer des inspections pour vérifier le respect de la procédure et de la norme. Dans cet exemple, l'objectif de politique publique est clairement de protéger la santé des clients lorsqu'ils consomment dans le restaurant. Toutefois, cet objectif ne peut être atteint efficacement que si les directives et les procédures publiées par le gouvernement régional sont pleinement conformes à la loi nationale sur la santé. En outre, l'élaboration et la publication de cette réglementation secondaire tireraient profit de l'application d'outils de gestion réglementaire visant à promouvoir la qualité de la réglementation, tels que l'AIR et l'association des parties prenantes. Une telle démarche ne sera possible que si les gouvernements régionaux ont la capacité de mettre en œuvre et d'utiliser ces outils. Le même raisonnement s'applique aux gouvernements locaux responsables de l'application et des inspections du cadre réglementaire. Un argument peut même être avancé pour établir un mécanisme de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, afin que les résultats des activités d'application et d'inspection soient intégrés dans l'évaluation *ex post* de la loi, des procédures et des directives, ce qui permettra de déterminer si l'objectif de politique publique est atteint.

À quelques variations près, des exemples similaires à celui mentionné ci-dessus se retrouvent dans tous les pays de l'OCDE, qu'ils soient considérés comme des pays fédéraux ou de type unitaire. D'où l'intérêt de tenter de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation de 2012 en termes de cohérence réglementaire entre les différents niveaux de gouvernement et de promotion de la politique réglementaire au sein des gouvernements infranationaux. En général, les données recueillies montrent que les pratiques des pays de l'OCDE visant à atteindre ces objectifs ne sont pas encore monnaie courante. Ce constat contraste avec l'adoption générale d'outils tels que l'AIR et l'association des parties prenantes. Par conséquent, les pays ont de nombreuses possibilités de s'associer à des mesures prises par les gouvernements infranationaux qui permettront d'améliorer l'efficacité globale du cadre réglementaire pour atteindre les objectifs politiques.

## Graphique 2.23. Mécanismes visant à promouvoir la cohérence réglementaire avec les gouvernements infranationaux



Note : données fondées sur 38 pays membres de l'OCDE. Les pays considérés comme étant de type fédéral sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, États-Unis d'Amérique, Mexique et Suisse. L'UE n'est pas incluse dans les données.  
Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Graphique 2.23 Il s'agit des réponses à la question « Existe-t-il un ou plusieurs mécanismes de coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux ou les municipalités afin de promouvoir la cohérence des approches réglementaires et d'éviter les doublons ou les conflits entre les réglementations » et d'identifier le type de mécanisme utilisé lorsque les pays répondent positivement. 26 des 38 pays sondés ont confirmé l'existence d'un mécanisme, dont l'un des types les plus courants est un mécanisme de coordination permanent. Le Conseil national de réforme de la Fédération d'Australie et le Conseil national pour l'amélioration de la réglementation du Mexique sont autant d'exemples de mécanismes de coordination permanente qui visent à promouvoir la cohérence réglementaire entre les différents niveaux de gouvernement (voir Encadré 2.16 et Encadré 2.17

### Encadré 2.16. Coordination des juridictions en Australie : le Conseil de réforme de la Fédération nationale

Le 29 mai 2020, le Cabinet australien, composé du Premier ministre, des premiers ministres et des ministres en chef, a décidé de créer le Conseil national de réforme de la Fédération (NFRC) afin de coordonner la stratégie australienne de lutte contre la COVID. La création du NFRC résulte d'un accord du Cabinet national visant à remplacer le Conseil des gouvernements australiens (COAG) et à continuer de proposer une tribune commune aux premiers ministres et aux trésoriers de toutes les juridictions australiennes ainsi qu'au président de l'Association australienne des collectivités locales (ALGA) pour discuter des questions de fédération nationale.

Le NFRC se réunira une fois par an et le Département du Premier ministre et du Cabinet (DPMC) le coordonnera, car l'un de ses objectifs de politique consiste à améliorer les relations entre le Commonwealth et les États en soutenant des relations productives entre les gouvernements des États, des territoires et du Commonwealth.

### **Conseil de réforme de la Fédération nationale**

La réunion inaugurale du NFRC a eu lieu le 11 décembre 2020. La toute première tâche et l'une des premières réussites du Conseil a été de mettre en place un travail d'équipe efficace pour ralentir la propagation de la COVID-19, sauver des vies, permettre aux Australiens de continuer à travailler et maintenir les entreprises en activité. Les discussions ont notamment porté sur les réformes interjuridictionnelles dans des domaines essentiels, dont la santé mentale et la gestion des urgences nationales. Selon la déclaration du NFRC, la riposte australienne à la crise de la COVID-19 a été mise en œuvre par les gouvernements du Commonwealth, des États et des territoires qui ont travaillé main dans la main par le biais du Cabinet national, qui a réformé l'architecture intergouvernementale afin de déployer une stratégie efficace :

- Les comités de réforme du Cabinet national à l'appui du programme de création d'emplois du Cabinet national
- Le Conseil de réforme des fédérations nationales (NFRC) et les groupes de travail du NFRC, chargés de traiter les questions prioritaires des fédérations qui ne relèvent pas de la compétence du Cabinet national en matière de création d'emplois.
- Des réunions ministérielles plus souples et plus réactives, réduisant considérablement la bureaucratie et les formalités administratives.

### ***Les équipes spéciales du Conseil de réforme de la Fédération nationale***

Le CNRF a mis en place trois groupes de travail pour faire avancer les questions essentielles au programme national :

- la sécurité des femmes
- les questions autochtones
- le bien-être des vétérans

Lors de la réunion inaugurale du NFRC, le Premier ministre a annoncé le mandat du groupe de travail sur la sécurité des femmes. Le mandat précise la fréquence des réunions, les membres (ministres de la sécurité des femmes du Commonwealth, des États et des territoires), les règles de fonctionnement et de prise de décision, l'étendue des responsabilités et les modalités de présentation des rapports. En vertu de son mandat, le groupe de travail prendra des décisions et conviendra de principes communs, mais sa mise en œuvre sera flexible entre les juridictions pour tenir compte des circonstances spécifiques.

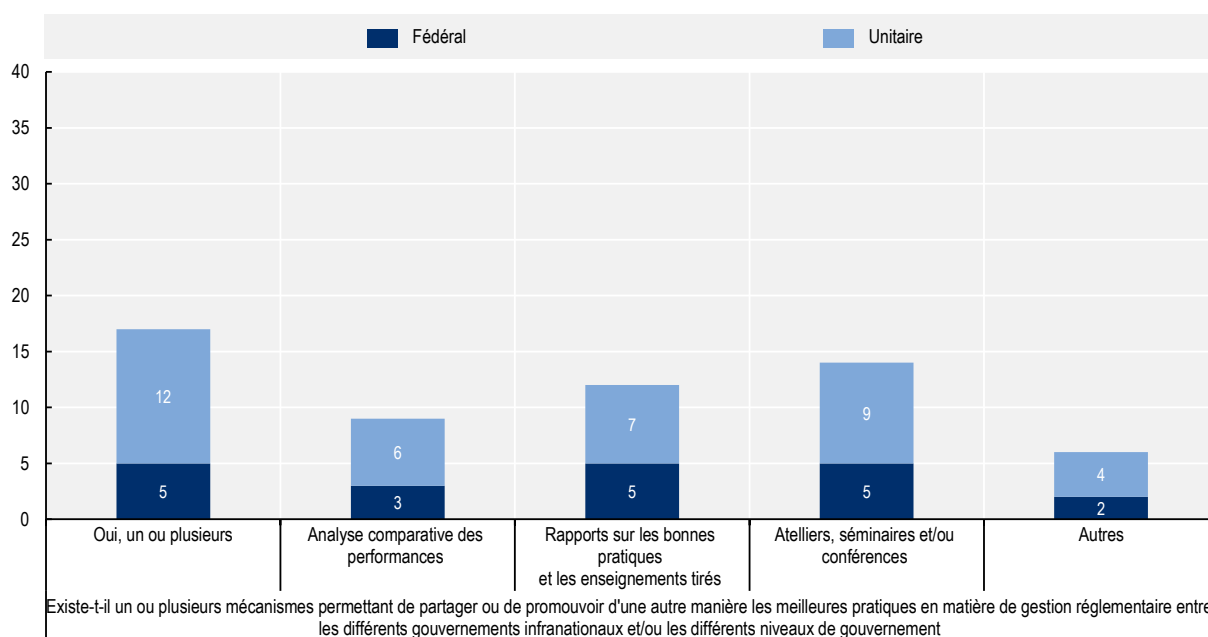
Source : (Gouvernement de l'Australie, 2020<sub>[27]</sub>).

Il ressort de la Graphique 2.23 que tous les pays qui peuvent être considérés comme fédéraux disposent d'un certain type de mécanisme visant à promouvoir la cohérence réglementaire. De même, les données montrent que dix-huit pays qui peuvent être classés comme unitaires disposent également de ce type de mécanisme. Ainsi, les données montrent que deux tiers des pays interrogés considèrent qu'il importe d'établir des pratiques qui préconisent un système réglementaire cohérent, indépendamment d'un statut fédéral ou unitaire. Cela suggère que le reste des pays de l'OCDE ont la possibilité de mettre en œuvre des systèmes d'association avec les gouvernements infranationaux pour améliorer la qualité du cadre réglementaire, indépendamment de leur statut de juridiction de type unitaire.

L'une des manières d'encourager le renforcement des capacités et des performances de gestion réglementaire aux niveaux infranationaux de gouvernement consiste à promouvoir les meilleures pratiques entre ces gouvernements, et entre les niveaux infranationaux et nationaux. La mise en commun des enseignements tirés, des exemples de réussite et des « choses à faire et à ne pas faire » dans la

conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de réglementation et de ses outils peut être un moyen efficace de promouvoir leur adoption. La Graphique 2.24 montre que seuls 17 des 38 pays ont mis en place ces mécanismes de partage. Les ateliers, séminaires ou conférences constituent le type de pratique le plus courant, suivi des rapports sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés. Par conséquent, ce résultat suggère que les pays de l'OCDE disposent d'une grande marge de manœuvre pour établir des mécanismes permettant de partager les meilleures pratiques en matière de gestion de la réglementation, et ce, tant pour les gouvernements de type fédéral que pour les gouvernements de type unitaire.

**Graphique 2.24. Mécanismes de partage des bonnes pratiques entre les gouvernements infranationaux**



Note : données fondées sur 38 pays membres de l'OCDE. Les pays considérés comme étant de type fédéral sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, États-Unis d'Amérique, Mexique et Suisse. L'UE n'est pas incluse dans les données.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Le Mexique offre un exemple de rapports qui évaluent les pratiques de gestion de la réglementation au niveau infranational, à travers les rapports préparés par l'Observatoire national sur l'amélioration de la réglementation (voir Encadré 2.17).

### Encadré 2.17. Le système national et l'Observatoire national pour l'amélioration de la réglementation du Mexique

En 2018, le Mexique a publié la loi générale pour l'amélioration de la réglementation, qui vise notamment à harmoniser la réglementation entre les trois niveaux de gouvernement : fédéral, étatique et municipal. C'est dans cette optique que la loi a porté création du Système national pour l'amélioration de la réglementation. L'objectif du système national est de coordonner les pouvoirs de tous les niveaux de gouvernement par le biais de la stratégie nationale pour une meilleure réglementation, de réglementations, de principes, d'objectifs, de plans, de directives, d'organes, d'instances, de formalités

et de la politique nationale pour l'amélioration de la réglementation. Le Système national pour l'amélioration de la réglementation est composé des éléments suivants :

- Le Conseil national pour l'amélioration de la réglementation ;
- La Stratégie nationale pour l'amélioration de la réglementation ;
- La Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (CONAMER) ;
- Les systèmes infranationaux pour l'amélioration de la réglementation ; et
- L'Observatoire national pour l'amélioration de la réglementation.

### **Le Conseil national pour l'amélioration de la réglementation**

Le Conseil national pour l'amélioration de la réglementation est chargé de coordonner la politique nationale. Il est également chargé de la coordination avec les unités chargées de l'amélioration de la réglementation de chaque État du pays. Chaque État a publié une loi sur l'amélioration de la réglementation afin de mettre en œuvre la politique d'amélioration de la réglementation imposée par la stratégie nationale. Ce Conseil national se réunit au moins deux fois par an. Lors de ses sessions ordinaires, le Conseil national est convenu de créer des groupes de travail spécialisés. À ce jour, le Conseil national a créé deux groupes : le groupe pour la simplification administrative de la réglementation des stations-service d'essence, de gaz L.P. et de gaz naturel et le groupe sur les réformes réglementaires au niveau infranational. CONAMER dispose d'un site Web spécifique contenant des informations relatives aux sessions et au fonctionnement du Conseil national pour l'amélioration de la réglementation : <https://conamer.gob.mx/cnmr/Home>.

### **L'Observatoire national pour l'amélioration de la réglementation**

L'Observatoire national pour l'amélioration de la réglementation est une instance de participation citoyenne chargée de suivre et d'évaluer les performances de la politique d'amélioration de la réglementation au niveau infranational. Il évalue trois catégories : Politique, Institutions et Outils. À ce jour, l'Observatoire national pour l'amélioration de la réglementation a publié deux rapports disponibles à l'adresse <http://onmr.org.mx/>. L'indicateur « Politique » analyse le cadre réglementaire qui sous-tend la politique de réforme réglementaire de l'État et de la municipalité, par exemple les lois d'État sur l'amélioration de la réglementation. L'indicateur « Institutions » analyse la force et le fonctionnement des organes de l'État ou de la municipalité chargés d'appliquer et de promouvoir la réforme réglementaire, tels que les Conseils d'État pour l'amélioration de la réglementation. L'indicateur « Outils » analyse la mise en œuvre d'instruments d'amélioration de la réglementation dans l'État ou la municipalité, par exemple les systèmes de création rapide d'entreprises. Actuellement, l'Observatoire national est géré par le Conseil mexicain de coordination des entreprises et l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

Source : (CONAMER, 2021<sup>[28]</sup>), (Congrès de l'Union., 2018<sup>[29]</sup>), (Ministère de l'Économie du Mexique, 2021<sup>[30]</sup>).

La Graphique 2.25 montre les résultats des données collectées pour approfondir d'autres types de mécanismes visant à favoriser le développement et la performance de la politique réglementaire aux niveaux infranationaux du gouvernement, ainsi que l'utilisation réelle de cette politique. Par exemple, 15 pays ont répondu qu'ils soutenaient activement la mise en œuvre de la politique réglementaire à ce niveau de gouvernement. Le système d'autorité primaire du Royaume-Uni offre un exemple pertinent de la manière dont le gouvernement central peut soutenir les gouvernements locaux dans la mise en œuvre et l'application des réglementations (voir Encadré 2.18).

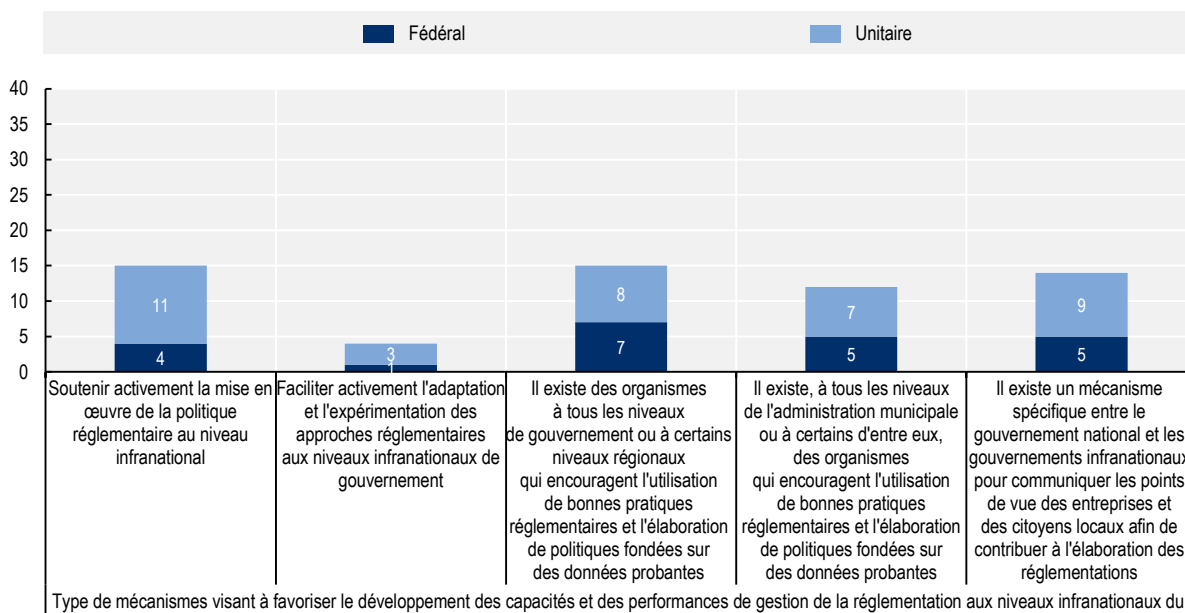
Pour aspirer à une conception et une mise en œuvre efficaces des pratiques de gestion de la réglementation, il est essentiel de disposer d'un organisme qui encourage l'utilisation de bonnes pratiques réglementaires et l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. La Graphique 2.25 montre que 15 pays se sont dotés de ce type d'organes dans tout ou partie de leurs gouvernements régionaux, et 12 s'en sont dotés au niveau municipal.

L'association des parties prenantes est une autre pratique essentielle pour un système efficace qui favorise les réglementations fondées sur des données probantes. La Graphique 2.25 indique que seuls 14 pays disposent d'un mécanisme spécifique entre les gouvernements nationaux et infranationaux pour communiquer les points de vue des entreprises et des citoyens locaux afin d'éclairer l'élaboration des réglementations.

Enfin, la Graphique 2.25 dispose qu'il existe une utilisation embryonnaire des mesures visant à faciliter l'adaptation et l'expérimentation des approches réglementaires aux niveaux infranationaux de gouvernement. Seuls quatre pays ont déclaré s'être engagés dans de telles pratiques. Ces pratiques pourraient inclure des approches alternatives à la réglementation, l'utilisation d'outils TIC tels que l'apprentissage automatique, et des régimes spéciaux tels que les bacs à sable.

Dans l'ensemble, il ressort de la Graphique 2.25 qu'il existe plusieurs lacunes que les pays de l'OCDE pourraient combler afin de favoriser le renforcement et l'efficacité de la capacité de gestion réglementaire aux niveaux infranationaux des gouvernements. Cette affirmation est valable tant pour les pays de type fédéral que pour les pays unitaires. Par exemple, les pays de l'OCDE pourraient promouvoir la création d'un organisme aux niveaux infranationaux de gouvernement chargé de superviser la politique réglementaire. Il est également possible d'encourager la mise en place de procédures permettant de recueillir et d'utiliser le retour d'information et les opinions des entreprises et des citoyens locaux pour renforcer la politique réglementaire aux niveaux infranational et national.

### Graphique 2.25. Mécanismes visant à favoriser le renforcement des capacités et des performances de gestion au niveau infranational



Note : données fondées sur 38 pays membres de l'OCDE. Les pays considérés comme étant de type fédéral sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, États-Unis d'Amérique, Mexique et Suisse. L'UE n'est pas incluse dans les données.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.



### Encadré 2.18. Le système de l'autorité primaire au Royaume-Uni : un mécanisme visant à renforcer l'application de la réglementation au niveau infranational

La loi de 2008 sur l'application de la réglementation et les sanctions (modifiée par la loi de 2016 sur les entreprises) établit la « Primary Authority » (Autorité primaire) comme un régime légal dans lequel une autorité locale assume la responsabilité de fournir des conseils et des orientations aux entreprises sur la manière dont elles sont réglementées par les autorités locales. En particulier, l'Autorité couvre la réglementation en matière de santé environnementale, de normes commerciales et de sécurité incendie.

Elle est administrée par un partenariat entre les entreprises et une autorité locale choisie. Toutefois, si une autorité primaire n'est pas en mesure de couvrir tous les domaines réglementaires requis par les entreprises, elle peut trouver un partenaire supplémentaire pour répondre à ses besoins. En outre, si les entreprises font du commerce à la fois en Angleterre et au Pays de Galles, elles peuvent avoir une autorité primaire dans les deux nations pour les domaines de la législation qui sont délégués au gouvernement gallois. Les organes de réglementation opérant en tant qu'autorités primaires comprennent les conseils de comté, les conseils de district et les conseils unitaires, ainsi que les services d'incendie et de secours.

Au niveau national, le Bureau de la sécurité des produits et des normes ([OPSS](#)) du Ministère des affaires, de l'énergie et de la stratégie industrielle ([BEIS](#)) est responsable de [l'autorité primaire](#) et gère le registre de ces dernières. En outre, les organes de réglementation nationaux jouent également un rôle dans ce système, car certains d'entre eux peuvent être des « organes de soutien » pour les autorités primaires, en prenant des dispositions pour les aider à fournir des conseils aux autorités primaires. Les organes de réglementation nationaux peuvent être une source d'expertise pour les autorités primaires, tandis que ces dernières les aident à mieux comprendre les entreprises locales et à s'associer à elles.

Les avantages pour les entreprises sont les suivants :

- Accès à des conseils pertinents et faisant autorité de la part des autorités primaires
- Reconnaissance de dispositifs de conformité solides
- Moyens efficaces de respecter les réglementations de l'entreprise et adéquation des systèmes de contrôle de l'entreprise
- Certitude que les entreprises se protègent et protègent leurs clients.

Les avantages pour les organes de réglementation sont les suivants :

- Clarté sur la répartition des responsabilités
- Appui à la croissance économique locale grâce à des relations commerciales plus solides
- Amélioration de la cohérence de la réglementation locale et ciblage des ressources sur les zones à haut risque
- Développement de l'expertise du personnel par le biais de partenariats
- Protection des services de première ligne par le recouvrement des coûts, les autorités locales étant autorisées à facturer des frais de recouvrement des coûts pour les services fournis par les autorités primaires.

Les avantages pour la population sont les suivants :

- Protection efficace, car les entreprises se conforment plus efficacement à la législation.

- Réduction des risques grâce à une meilleure compréhension des entreprises et à une concentration sur les zones à haut risque.

Source : (BEIS, 2017<sup>[31]</sup>).

En guise de conclusion, les mesures prises par les pays de l'OCDE pour promouvoir la cohérence réglementaire entre les différents niveaux de gouvernement et pour favoriser le développement et l'efficacité des capacités de gestion réglementaire dans les administrations infranationales ne sont pas encore très répandues. Comme le prévoit la Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires, les pays de l'OCDE devraient envisager d'inclure des mécanismes permettant d'intégrer les administrations infranationales dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques de qualité de la réglementation. Les données iREG de 2020 montrent que plusieurs pays ont progressé sur ce front, tant dans les juridictions de type fédéral que dans celles de type unitaire, et ces progrès devraient servir d'inspiration pour de nouvelles actions.

## Références

- Arndt, C. et al. (2015), « 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 1, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>. [2]
- Australie, P. (2020), *portant modification de la législation australienne en matière de sécurité*, [17]  
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2020B00201/Explanatory%20Memorandum/Text>.
- BEIS (2017), *Primary Authority Statutory Guidance*, [31]  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/707382/primary-authority-statutory-guidance-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/707382/primary-authority-statutory-guidance-2017.pdf) (consulté le 18 mars 2021).
- CONAMER (2021), *Conseil national mexicain pour l'amélioration de la réglementation*, [28]  
<https://conamer.gob.mx/cnmr/GruposTrabajo> (consulté le 18 mars 2021).
- Congrès de l'Union, (2018), *Loi générale mexicaine pour l'amélioration de la réglementation*, [29]  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmr/LGMR\\_orig\\_18may18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmr/LGMR_orig_18may18.pdf) (consulté le 22 mai 2018).
- Davidson, P., C. Kauffmann et M. de Liedekerke (2021), « How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 15, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7c11f5d5-en>. [22]
- Gouvernement de l'Australie (2020), *Département du Premier Ministre et du Cabinet*, [27]  
<https://www.pmc.gov.au/domestic-policy> (consulté le 17 mars 2021).
- Gouvernement de l'Australie, D. (2020), *Post-implementation Reviews: Guidance Note*, [26]  
<https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/post-implementation-reviews.pdf>.
- Lind, E. et C. Arndt (2016), « Perceived Fairness and Regulatory Policy: A behavioural science perspective on government-citizen interactions », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, vol. 6. [12]

- Ministère de l'Économie du Mexique (2021), *Observatoire national mexicain pour l'amélioration de la réglementation*, <http://onmr.org.mx/#divISMR> (consulté le 18 mars 2021). [30]
- OCDE (2021), « Behavioural insights and regulatory governance: Challenges and opportunities for improving regulatory oversight and management tools », *OECD working papers* (à paraître). [16]
- OCDE (2021), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eb656b8d-fr>. [24]
- OCDE (2020), *A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment*, <http://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf>. [18]
- OCDE (2020), *Analyse d'impact de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/eb656b8d-fr>. [15]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [23]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris. [11]
- OCDE (2019), *Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles*, <http://www.oecd.org/competition/toolkit>. [21]
- OCDE (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>. [9]
- OCDE (2018), *10th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance: Key findings and conference proceedings, Measuring the implementation of regulation*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceeding-MRP-Mexico-June-2018.pdf>. [25]
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [20]
- OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. [8]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, OECD/LEGAL/0438. [7]
- OCDE (2016), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris. [13]
- OCDE (2016), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr>. [3]
- OCDE (2015), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/governance-for-inclusive-growth.htm>. [5]
- OCDE (2015), *Stakeholder engagement in regulatory policy*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>. [14]

- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*. [6]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*. [1]
- OCDE (s.d.), *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [4]
- OCDE (à paraître), « The SME test: Taking SMEs into account when regulating. A comparative study of SME tests in OECD countries ». [19]
- Tversky, A. et D. Kahneman (1974), « Judgment under uncertainty: Heuristics and biases », *Science*, vol. 185/4157, pp. 1124-1131, <http://dx.doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>. [10]

# 3

## Contrôle de la réglementation

---

Ce chapitre analyse l'organisation institutionnelle du contrôle de la réglementation et son évolution au fil du temps. Il présente ensuite les mécanismes de contrôle, notamment de la qualité, des outils de gestion de la réglementation et les pratiques d'évaluation de la performance. Enfin, il propose un ensemble de réflexions sur la définition et les déterminants d'un contrôle efficace de la réglementation, en mettant l'accent sur les fonctions liées à la coordination et les approches axées sur les résultats.

---

## Principaux constats

- **Un contrôle solide est un facteur clé de l'efficacité de la politique de la réglementation et de la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires approuvée en 2012.** La Recommandation de 2012 souligne l'importance de mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer un 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. Les organes de contrôle réglementaire (OCR) doivent inciter les fonctionnaires à utiliser les outils de gestion de la réglementation, à appliquer les procédures établies et à coordonner leurs activités d'une administration à l'autre pour produire des réglementations de haute qualité, promouvoir une perspective publique globale concernant la réglementation, et assurer une approche homogène de la politique de la réglementation.
- **Les OCR ont un rôle essentiel à jouer dans la promotion de la coopération réglementaire internationale et dans l'adoption d'approches innovantes et tournées vers l'avenir en vue de répondre aux incertitudes et d'accroître la résilience systémique.** Du fait de l'apparition de phénomènes appelant une action concertée à l'échelle mondiale, comme les menaces sanitaires, les problématiques climatiques et environnementales et les rapides changements technologiques, les OCR peuvent apporter une contribution précieuse à l'élaboration de règles viables à long terme. En effet, ils peuvent donner une dimension globale et anticipative à leur examen des outils de gestion de la réglementation et tenir lieu de relais de connaissances auprès des ministères et des instances de réglementation, à condition d'être dotés des pouvoirs, des ressources et des capacités idoines.
- **Les membres de l'OCDE restent engagés dans le contrôle de la réglementation.** Depuis la dernière édition des *Perspectives*, il existe toujours, dans chaque pays membre de l'OCDE, au moins un OCR chargé de promouvoir la politique de la réglementation et d'assurer le suivi de la réforme et de la qualité de la réglementation. Cette observation fait ressortir l'importance cruciale des dispositifs et des institutions dédiés pour que les décisions soient systématiquement prises à la lumière des données disponibles les plus fiables.
- **Un certain nombre de pays membres de l'OCDE ont continué de renforcer et d'institutionnaliser leurs dispositifs de contrôle.** Depuis le début de l'année 2018, le mandat de cinq OCR a été renouvelé et celui de sept OCR est devenu permanent. En outre, ces mandats ont été étendus dans plusieurs cas. Il s'agit peut-être d'un signe de la volonté des pouvoirs publics d'ancrer davantage ces organes dans l'environnement de la politique de la réglementation au sens large.
- Le présent chapitre se concentre sur les fonctions « essentielles » du contrôle de la réglementation. **Par rapport à l'état des lieux présenté dans l'édition précédente des *Perspectives*, qui portait sur davantage de domaines, le cadre institutionnel du contrôle de la réglementation apparaît aujourd'hui moins fragmenté.** Cela dit, étant donné que les responsabilités attachées à certaines fonctions de contrôle sont souvent réparties entre plusieurs OCR, l'efficacité de la coordination sur les questions de politique de la réglementation reste déterminante. De fait, de nombreuses juridictions choisissent de placer la responsabilité principale de la fonction de coordination aussi près du centre de gouvernement que possible.
- **Parmi les quatre catégories des indicateurs composites, la catégorie *suivi et contrôle de la qualité* des outils de gestion de la réglementation, qui porte sur le rôle et les attributions des OCR ainsi que les évaluations librement accessibles, demeure moins développée que les autres.** Au cours de la période 2014-2020, cette catégorie a enregistré

les scores les plus faibles pour chaque indicateur composite, ce qui souligne la nécessité d'intensifier les efforts dans ce domaine.

- **Le contrôle des évaluations *ex post* s'accroît en termes relatifs, mais lentement.** Seulement 30 % environ des juridictions disposent d'un organe dédié responsable de l'examen des évaluations *ex post* et un peu moins d'un tiers des OCR assurent cette fonction. De même, environ la moitié des juridictions qui ont établi des exigences formelles en matière d'implication des parties prenantes ont un organe spécifiquement chargé de vérifier que les pratiques dans ce domaine sont conformes aux normes. Le contrôle reste principalement axé sur l'examen de la qualité de l'AIR. En effet, un organe exerce cette fonction dans la grande majorité des juridictions et environ 75 % des OCR assument cette responsabilité dans le cadre de leurs missions.
- **Un certain nombre de pays membres de l'OCDE tâchent de donner aux OCR les moyens de s'adapter et de répondre aux nouveaux besoins et défis.** En raison de la montée des incertitudes et de la complexité qui pèse sur la prise de décision, le contrôle de la réglementation doit se transformer pour être efficace. Des dispositions ont été prises dans ce sens : près de la moitié des juridictions indiquent disposer d'un organe de contrôle qui se concentre sur l'élaboration de règles favorables à l'innovation, notamment en aidant les ministères et les instances de réglementation à prendre en compte les effets de la réglementation sur l'innovation. De surcroît, environ 40 % des juridictions déclarent avoir un organe chargé de contrôler la qualité de la réglementation (par exemple, son élaboration) en situation de crise.
- **Les exemples nationaux montrent qu'en promouvant une approche coordonnée et globale de l'analyse réglementaire, en apportant un soutien continu et en suscitant l'adhésion, les OCR peuvent jouer un rôle déterminant sur la qualité de la réglementation.** Au-delà de la conception institutionnelle et des exigences connexes, la légitimité des OCR, leur crédibilité, leur pouvoir d'influence et leur capacité à susciter l'adhésion des acteurs participant à l'amélioration de la réglementation à l'échelle de la réglementation sont des facteurs essentiels de leur efficacité. Si certains de ces facteurs sont souvent plus difficiles à observer et à mesurer en raison de leur nature « intangible », ils ne doivent en aucun cas être ignorés pour autant.
- **Une évaluation de la performance systématique et axée sur les résultats sera la clé de l'amélioration du contrôle de la réglementation au cours des prochaines années.** Cela étant, il y a encore peu de données factuelles attestant de l'impact du contrôle de la réglementation sur l'amélioration de la réglementation, ou d'ailleurs, sur les objectifs plus larges de l'action publique. Cette situation tient en partie au fait que les missions d'information des OCR sont principalement axées sur les procédures, les activités de mise en œuvre et la conformité aux exigences formelles plutôt que sur l'efficacité et les résultats. Certaines juridictions montrent, toutefois, la voie en déployant des efforts considérables pour suivre et évaluer les fruits des travaux des OCR. En outre, des exemples prometteurs montrent comment des solutions et des outils d'analyse reposant sur les nouvelles technologies peuvent nous aider à mieux comprendre les performances des OCR et leurs facteurs déterminants de façon à optimiser les procédures et les structures de contrôle de la réglementation.

## Introduction

Un contrôle solide est l'un des éléments essentiels de l'efficacité de la réglementation efficace et de la mise en œuvre pratique de la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012, qui souligne notamment l'importance de mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et appliquer la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.



Les organes de contrôle réglementaire (OCR) doivent inciter les fonctionnaires à utiliser les outils de gestion de la réglementation et à suivre les procédures établies pour produire des réglementations de haute qualité, promouvoir une perspective publique globale concernant la réglementation, et assurer une approche homogène de la politique de la réglementation grâce à une coordination appropriée au sein de l'administration publique. Du fait de l'apparition de phénomènes appelant une action concertée à l'échelle mondiale, comme les menaces sanitaires, les problématiques climatiques et environnementales et les rapides changements technologiques, les OCR ont également un rôle crucial à jouer dans la promotion de la coopération réglementaire internationale ainsi que dans l'adoption d'approches innovantes et tournées vers l'avenir pour répondre aux incertitudes et accroître la résilience systémique. La Recommandation du Conseil en faveur d'une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre l'innovation à profit et les orientations pratiques y afférentes font une large place au contrôle de la réglementation dans ce contexte (voir également le chapitre sur la politique réglementaire 2.0).

Malgré l'importance décisive des dispositifs de contrôle réglementaire dans l'efficacité des cadres réglementaires, les éléments factuels disponibles montrent qu'il existe une considérable marge d'amélioration dans ce domaine. Parmi les quatre catégories des indicateurs composites de l'OCDE (voir le chapitre 2 sur les outils de gestion de la réglementation pour davantage de précisions), la catégorie *suivi et contrôle de la qualité* des outils de gestion de la réglementation est restée moins développée que les autres durant la période 2014-2020. Quant aux défis liés à la crise de la COVID-19, ils soulèvent des interrogations sur le rôle des OCR en situation de crise et de fortes incertitudes. Le présent chapitre fait fond sur des travaux antérieurs pilotés par l'OCDE visant à mieux comprendre les dispositifs de contrôle de la réglementation. Il fournit des informations actualisées portant principalement sur les fonctions « essentielles » du contrôle de la réglementation exercées de façon systématique : le contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation ; la production ou la mise à disposition d'orientations pertinentes sur l'utilisation des outils de gestion de la réglementation ; la coordination de la politique de la réglementation et l'évaluation systématique de cette politique (voir Encadré 3.1).

Les données utilisées dans ce chapitre proviennent en premier lieu de l'enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), qui a intégré certains éléments de l'enquête 2017 de l'OCDE sur les organes de contrôle réglementaire de façon à assurer une plus grande cohérence et à limiter au maximum les difficultés pour les enquêtés. En outre, de nouvelles données ont été collectées sur le contrôle de l'évaluation *ex post*. Il est possible que les organes extérieurs à la branche exécutive du pouvoir 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, l'enquête demandait de déclarer toutes les unités — quel que soit son niveau — exerçant une fonction de contrôle, c'est pourquoi il est possible que plusieurs organes relèvent du même ministère. Dans ce chapitre, les données sont exprimées dans deux unités complémentaires de base : le pourcentage (ou le nombre) de juridictions et le pourcentage (ou le nombre) d'OCR couverts par l'enquête (toutes juridictions confondues). Sauf mention contraire, les juridictions étudiées sont les pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

### Encadré 3.1. Fonctions essentielles du contrôle réglementaire

Contrairement aux analyses antérieures du contrôle réglementaire réalisées par l'OCDE, qui cherchaient à couvrir une grande variété de situations, l'édition 2021 des *Perspectives* sur la politique de la réglementation se focalise sur des fonctions essentielles. Il s'agit de fonctions jugées indispensables pour parvenir à un contrôle efficace de la réglementation répertoriées par le Secrétariat à partir des travaux d'Andrea Renda et de Rosa J. Castro (Renda, à paraître<sup>[1]</sup>)

Les fonctions essentielles du contrôle réglementaire sont :



- le contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation (c'est-à-dire l'examen de la qualité de chaque analyse d'impact de la réglementation, des processus d'implication des parties prenantes et des évaluations *ex post*) ;
- la production ou la mise à disposition d'orientations pertinentes sur l'utilisation des outils de gestion de la réglementation ;
- la coordination de la politique de la réglementation ; et
- l'évaluation systématique de la politique de la réglementation.

Restreindre le champ de l'étude aux fonctions essentielles vise à alléger la charge que représente l'enquête pour les délégués, à améliorer la qualité des données et à rendre l'analyse plus solide. Cette décision va également dans le sens des conclusions du Groupe de pilotage sur la mesure des performances en matière réglementaire à l'issue de sa réunion d'avril 2018, selon lequel « il pourrait être utile de distinguer les fonctions essentielles et non essentielles pour affiner et resserrer l'analyse à l'avenir ».

Bien qu'ils soient des acteurs importants de la politique de la réglementation, un certain nombre d'organes jouent un rôle accessoire dans l'exercice des fonctions essentielles du contrôle réglementaire. Dans un souci de cohérence, les organes qui n'assurent pas de fonctions essentielles en matière de contrôle ou le font seulement de façon ponctuelle ne sont pas pris en compte dans la présente analyse. Il s'agit des organes suivants :

- unités chargées de l'amélioration de la réglementation au sein de ministères ;
- groupes de réflexion et organismes de conseil publics ;
- équipes de spécialistes des sciences comportementales ;
- autorités de la concurrence ;
- groupe de travail *ad hoc* ;
- organes consultatifs permanents ;
- écoles publiques de formation pour les fonctionnaires ;
- ministères ou agences chargés du budget et de l'investissement ;
- unités ou ministères chargés du Commerce ;
- ministère des Affaires étrangères.

Ce chapitre s'ouvre sur une analyse de l'organisation institutionnelle du contrôle réglementaire et de son évolution au fil du temps. Il examine ensuite plus en détail les dispositifs de contrôle, notamment de la qualité, des outils de gestion de la réglementation à partir de données et d'exemples à l'échelle nationale. Enfin, il propose un ensemble de réflexions sur la définition et les déterminants d'un contrôle efficace de la réglementation.

## **Les pays membres de l'OCDE ont continué de renforcer et d'institutionnaliser les dispositifs de contrôle de la réglementation existants**

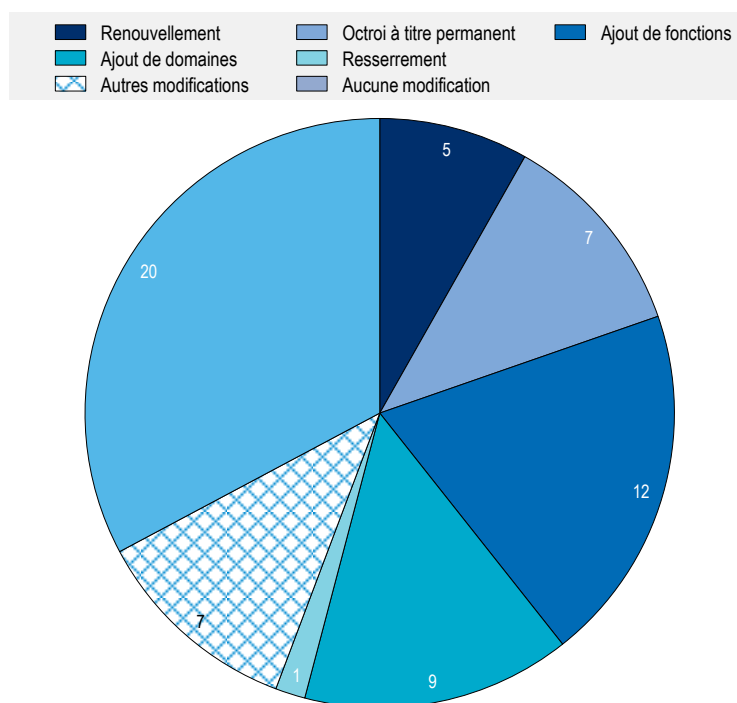
Cette section analyse l'organisation et les dispositifs institutionnels des fonctions de contrôle réglementaire dans les pays de l'OCDE ainsi que leur évolution depuis 2017, date de la dernière collecte de données (et depuis 2014, lorsque les données sont disponibles).

Les membres de l'OCDE restent engagés dans le contrôle de la réglementation. En 2020, comme en 2017, les 39 juridictions déclarantes disposaient d'au moins un organe dédié chargé de promouvoir la politique de la réglementation ainsi que de surveiller et de rendre compte de la réforme et de la qualité de

la réglementation à l'échelle de l'ensemble de l'administration nationale (en 2014, seules 33 juridictions étaient dans ce cas)<sup>1</sup>. Ce constat met en évidence l'importance cruciale des dispositifs et des institutions dédiés pour que les décisions soient systématiquement prises à la lumière des données disponibles les plus fiables.

Conformément à la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires adoptée en 2012, un certain nombre de juridictions ont continué à renforcer et à institutionnaliser leurs mécanismes de contrôle existants. D'après les données de 2017, le mandat de la grande majorité des OCR était fixé dans la loi, par des obligations réglementaires, ou encore par une directive présidentielle ou gouvernementale. Quant aux données de 2020, elles montrent que les OCR ont toujours un fort ancrage juridique. Comme l'illustre le Graphique 3.1, depuis le début de l'année 2018, le mandat de cinq OCR a été renouvelé et celui de sept OCR est devenu permanent. Ces derniers sont le Comité économique gouvernemental au Danemark, les deux OCR relevant du Secrétariat général des affaires juridiques et parlementaires en Grèce, la Chancellerie d'État en Lettonie, la Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (CONAMER) au Mexique, l'Unité technique d'analyse d'impact de la législation (UTAIL) au Portugal et le Bureau de la coordination réglementaire et de la qualité en Espagne. En outre, les mandats de plusieurs OCR ont été étendus. Il s'agit peut-être d'un signe de la volonté des pouvoirs publics d'ancrer davantage ces organes dans l'environnement de la politique de la réglementation au sens large.

### Graphique 3.1. Modifications apportées au mandat des OCR



Note : Données portant sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne. Le mandat de 19 OCR a été modifié, toutes juridictions confondues.

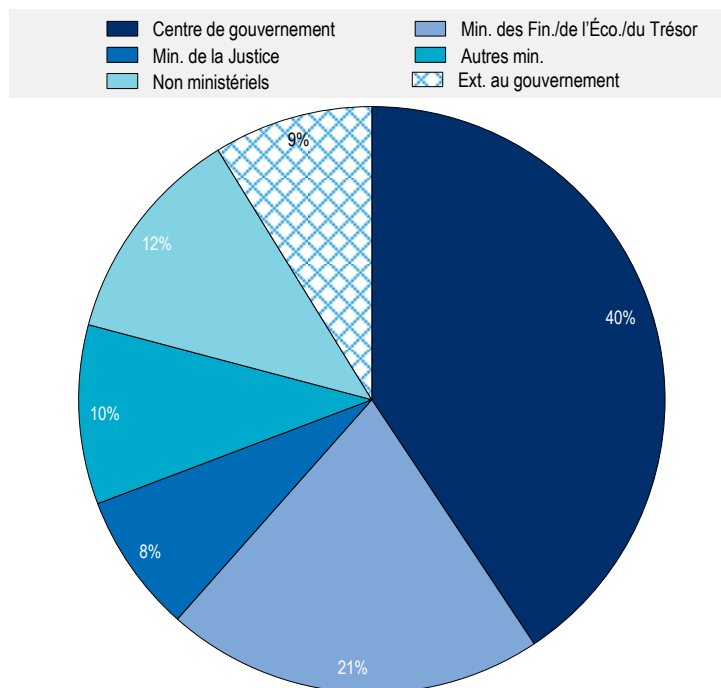
Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Par rapport à l'état des lieux présenté dans la dernière édition des *Perspectives*, qui couvrait davantage de fonctions, le cadre institutionnel de contrôle de la réglementation semble aujourd'hui moins fragmenté — même si en règle générale, certaines fonctions sont réparties entre plusieurs OCR. Au total, fin 2020, 92 OCR étaient chargés de l'exécution d'au moins une fonction essentielle du contrôle de la

réglementation de façon systématique, toutes juridictions confondues. Cela représente une moyenne de près de 2.4 OCR par juridiction. À titre de comparaison, l'édition précédente des *Perspectives*, qui reposait sur une définition plus large des fonctions, portait sur 163 OCR (soit plus de quatre OCR par juridiction en moyenne). Même ainsi, lorsque les missions attachées à certaines fonctions de contrôle sont réparties entre plusieurs OCR, une coordination efficace sur les questions de politique de la réglementation reste néanmoins cruciale. C'est pourquoi de nombreuses juridictions choisissent de placer la responsabilité principale de la fonction de coordination aussi près du centre de gouvernement que possible.

Comme le montre le Graphique 3.2, plus de trois quarts des OCR relèvent du gouvernement, dont la moitié du centre de gouvernement, c'est-à-dire de l'organe qui apporte un soutien direct et des conseils au Chef du gouvernement et au Conseil des ministres, tel que le Bureau du Premier ministre, le Secrétariat du cabinet ou le Secrétariat général du gouvernement (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). En outre, la plupart des juridictions ont plusieurs OCR au sein du gouvernement. Les dernières données confirment le rôle prépondérant des organes non ministériels dans le contrôle de la réglementation. Dans la plupart des cas, ces organes sont indépendants : ils ne sont pas soumis aux décisions du pouvoir exécutif, mais peuvent recevoir l'appui d'agents de l'exécutif (OCDE, 2018<sup>[3]</sup>). Dans un contexte où la rigueur et la crédibilité de l'analyse revêtent une importance primordiale, les conseils et la surveillance de ces organes sont précieux. Dans la plupart des juridictions où ils existent, ces organes évaluent également la politique de la réglementation et contribuent au débat sur l'action publique dans ce domaine en formulant des propositions de réforme. Par exemple, RegWatchEurope, un réseau d'organes indépendants, a émis des recommandations visant à renforcer davantage le contrôle de la réglementation au niveau de l'UE (RegWatchEurope, 2020<sup>[4]</sup>).

**Graphique 3.2. Localisation des OCR (en % du total)**



Note : Données portant sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Parmi les fonctions de contrôle essentielles, la plus répandue reste le contrôle de la qualité de l'AIR, qui fait partie des missions d'environ 75 % des OCR, toutes juridictions confondues. En revanche, seulement environ 45 % et 30 % des OCR sont respectivement chargés du contrôle de la qualité des processus

d'implication des parties prenantes et de l'évaluation *ex post* de la réglementation. Enfin, approximativement 70 % et 55 % des OCR ont pour tâche de produire ou de mettre à disposition des orientations pertinentes sur l'utilisation des outils de gestion de la réglementation et de mener une évaluation systématique de la politique de la réglementation.

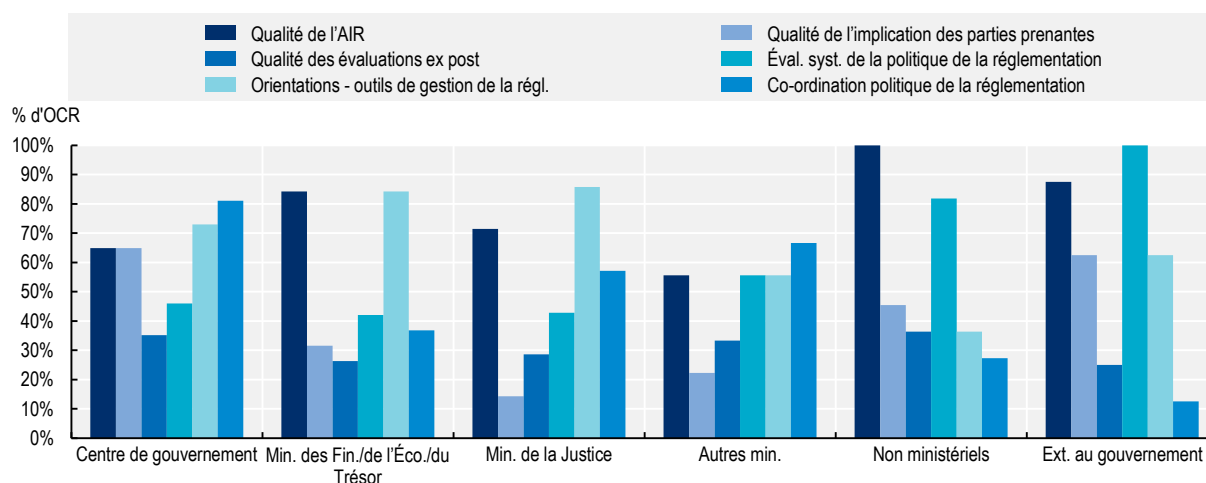
Les OCR qui exercent des fonctions de contrôle réglementaire essentielles remplissent généralement des fonctions « non essentielles », qui sont également importantes. Les plus fréquentes ont trait à la sensibilisation à la politique de la réglementation et à son amélioration systématique dans l'ensemble de l'administration (entre autres, par la proposition de modifications du cadre de la politique de la réglementation, la promotion de l'application de bonnes pratiques en matière de réglementation ou par des relations institutionnelles) ; tels sont les missions d'environ 75 % des OCR couverts par l'enquête. Environ deux tiers des OCR sont responsables des activités de formation et de renforcement des capacités en matière d'application des outils de gestion de la réglementation, et près de la moitié d'entre eux ont pour tâche de répertorier les domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace, par exemple en recueillant les avis des parties prenantes, en préparant des examens de la réglementation en vigueur ou en analysant le stock ou le flux réglementaire. Le contrôle de la qualité juridique de la réglementation en cours d'élaboration fait partie des missions de près de 40 % des OCR.

En ce qui concerne la répartition des fonctions essentielles selon de la localisation de l'OCR, les tendances observées dans l'édition 2018 des *Perspectives* de l'OCDE sur la politique de la réglementation semblent se confirmer dans une grande mesure. Les OCR placés au sein du centre de gouvernement exercent un éventail relativement large de fonctions. Comme on peut s'y attendre, ils sont de loin l'instance privilégiée lorsqu'il est préférable que la fonction soit remplie au niveau de l'administration centrale, comme tout ce qui touche à la coordination (lorsqu'il s'agit, par exemple, de promouvoir des approches coordonnées de la qualité de la réglementation et l'application cohérente des outils pertinents) et à la production d'orientations sur l'utilisation des outils de gestion de la réglementation. Ces fonctions sont respectivement du ressort d'environ 80 % et 75 % des OCR relevant du centre de gouvernement.

Les OCR placés sous l'autorité d'autres entités du gouvernement endossent également des responsabilités variées. Les OCR relevant du ministère de l'Économie, des Finances et du Trésor se concentrent généralement sur le contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation (environ 80 % de ces OCR examinent des AIR), mais ils participent également aux fonctions d'orientation et de formation ainsi qu'à l'inventaire des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace. Les OCR présents dans les ministères de la Justice examinent la qualité juridique des propositions, mais ce n'est pas leur seul axe de travail : la grande majorité d'entre eux formulent des orientations et plus de 70 % prennent part, dans une certaine mesure, à l'examen des AIR.

Les organes non ministériels sont clairement centrés sur l'examen des AIR : tous doivent exercer cette fonction d'après l'enquête. Environ 45 % et 35 % d'entre eux examinent respectivement les processus d'implication des parties prenantes et les évaluations *ex post*. Ils participent aussi fortement à l'évaluation systématique de la politique de la réglementation, puisque cette fonction incombe à plus de trois quarts de ces organes. Quant aux OCR extérieurs au gouvernement, ils axent leurs activités sur l'examen de la qualité des outils de gestion de la réglementation, principalement des AIR, ainsi que sur l'évaluation systématique de la politique de la réglementation et l'inventaire des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace. Il convient de noter que le choix d'une nouvelle définition des fonctions de contrôle a nettement fait baisser la proportion d'OCR extérieurs au gouvernement pris en compte dans l'analyse (principalement ceux relevant du pouvoir législatif ou judiciaire) par rapport à 2017.

### Graphique 3.3. Fonctions de contrôle essentielles exercées par des OCR selon leur localisation



Note : Données portant sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne. Pourcentage des organes exerçant une fonction essentielle hébergés dans l'entité en question.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

L'institutionnalisation du contrôle de la réglementation se développe également dans d'autres pays que ceux de l'OCDE. Ainsi, en 2019, la Thaïlande a pris des mesures volontaristes pour renforcer ses capacités de contrôle (Encadré 3.2).

#### Encadré 3.2. Le contrôle de la réglementation en Thaïlande

En application de la Loi sur la rédaction législative et l'évaluation du droit de 2019, le Bureau du Conseil d'État (*Office of the Council of State, OCS*), qui était chargé du contrôle juridique, est devenu un organe de contrôle réglementaire (OCR). Cette évolution s'inscrit dans une réforme réglementaire plus vaste qui trouve son origine dans la Constitution thaïlandaise de 2017, laquelle impose l'utilisation d'outils de gestion de la réglementation.

Placé au sein du Cabinet du Premier ministre, le Bureau du Conseil d'État a longtemps fait office de « gardien de l'accès » du Conseil d'État en donnant à ce dernier son avis sur la qualité juridique des versions préliminaires de propositions législatives et réglementaires. Les nouvelles réformes lui ont donné davantage de pouvoir pour examiner les analyses d'impact de la réglementation (AIR) et les processus d'implication des parties prenantes qui accompagnent les propositions présentées au Conseil, ainsi que pour promouvoir l'utilisation de ces outils dans l'ensemble du gouvernement thaïlandais au moyen de sessions de formation, d'actions de sensibilisation et du développement d'outils numériques tels que la nouvelle plateforme de consultation des nouvelles lois (<https://lawtest.egov.go.th>)

En collaboration avec le Bureau du Conseil d'État, l'OCDE a préparé un rapport qui évalue le nouveau rôle du Bureau comme organe de contrôle (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>). Ce rapport présente un ensemble de recommandations visant à aider la Thaïlande à entretenir la dynamique qu'elle a su créer et à poursuivre les réformes à moyen et à long terme afin de consolider la fonction de contrôle et l'utilisation des outils de gestion de la réglementation.

Source : (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>).

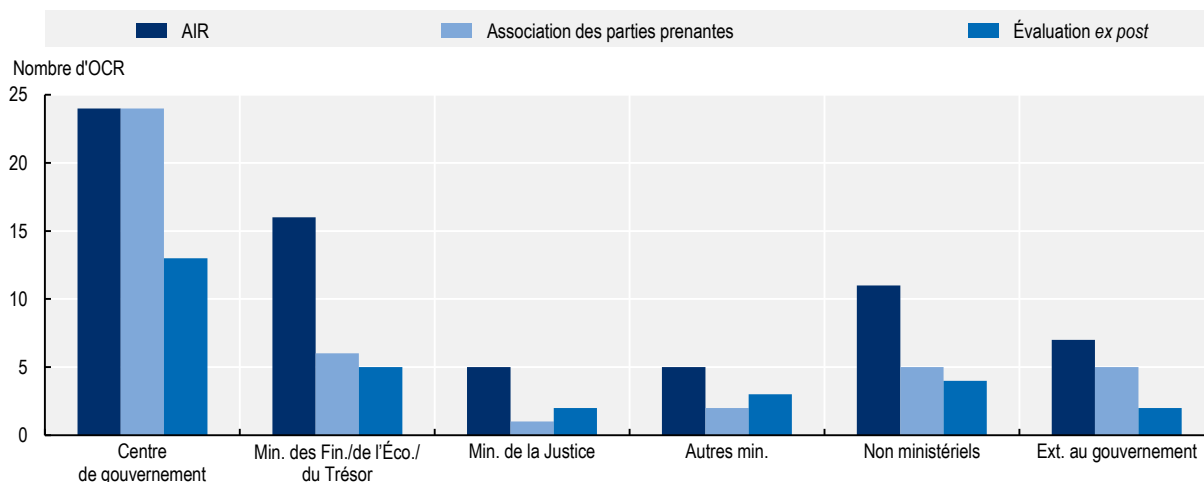
## Le contrôle des outils de gestion de la réglementation s'est encore accru, mais à des rythmes différents

Cette section porte sur le contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation, à savoir l'AIR, l'implication des parties prenantes et l'évaluation *ex post*. L'analyse du contrôle des évaluations *ex post* repose sur des données inédites.

Parmi les quatre catégories des indicateurs composites, la catégorie *suivi et contrôle de la qualité* des outils de gestion de la réglementation, qui porte sur le rôle et les attributions des OCR ainsi que sur les évaluations librement accessibles, semble être moins développée que les autres si l'on s'intéresse à la période 2014-2020. En effet cette catégorie a enregistré les scores les plus faibles pour chaque indicateur composite, ce qui souligne la nécessité d'intensifier les efforts dans ce domaine. Malgré des améliorations récentes, les scores obtenus dans la catégorie *suivi et contrôle de la qualité* sont particulièrement faibles dans le cas de l'évaluation *ex post*. De fait, le contrôle de la qualité des évaluations *ex post* et, dans une moindre mesure, de l'implication des parties prenantes, reste insuffisant, en raison de la lenteur des progrès réalisés ces dernières années. Le contrôle reste principalement axé sur l'examen de la qualité de l'AIR, étant donné que la grande majorité des juridictions disposent d'un organe chargé de cette fonction.

Le Graphique 3.4 offre un aperçu de la localisation des OCR chargés du contrôle de la qualité des différents outils de gestion de la réglementation. Il illustre la répartition générale des OCR selon l'entité dont ils relèvent et confirme que l'AIR est l'outil faisant le plus souvent l'objet d'un contrôle, ce que montraient les travaux précédents. Ainsi, l'AIR constitue le principal, et parfois le seul, domaine de compétences des OCR exerçant une fonction de contrôle de qualité (car un OCR responsable du contrôle la qualité d'autres outils de gestion de la réglementation est presque toujours chargé du contrôle de la qualité des AIR). Dans le cas des OCR placés au sein du centre de gouvernement, le contrôle de la qualité des AIR va souvent de pair avec le contrôle de la qualité des pratiques d'implication des parties prenantes dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

### Graphique 3.4. Nombre d'OCR responsables du contrôle de la qualité en fonction de leur localisation et des outils de gestion de la réglementation



Note : Données portant sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

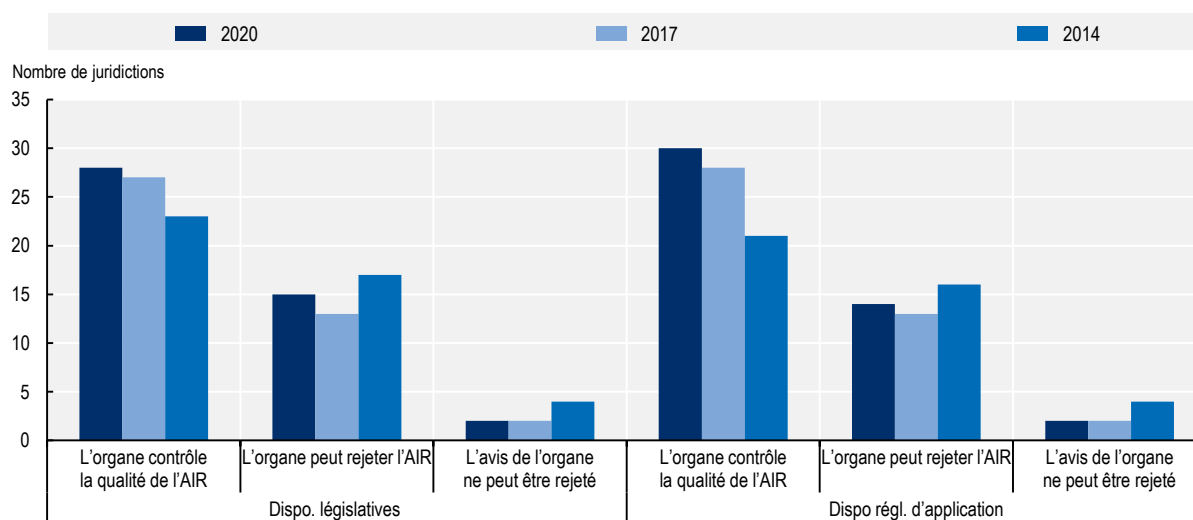
Les pays utilisent une combinaison de différents moyens d'action, dont le soutien et les conseils (les plus répandus) et les avis formels qui peuvent, dans certains cas, être rendus publics et associés à des mécanismes de sanction plus stricts pour demander une amélioration de la qualité.

À la lumière des nouvelles informations reçues sur le mandat des OCR, on peut supposer que les caractéristiques générales concernant le domaine de compétence et les prérogatives des OCR chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation mises au jour par l'enquête de 2017 se vérifient toujours. Ainsi, le contrôle de la qualité de l'AIR se concentre généralement sur la qualité des preuves (et sur les coûts et les effets sur les entreprises plus souvent que sur les avantages et les effets sur les citoyens<sup>2</sup>) et sur la conformité aux règles et procédures applicables, tandis que le contrôle de la qualité de l'implication des parties prenantes et de l'évaluation *ex post* vise principalement à vérifier le respect des exigences formelles et méthodologiques.

### **Le contrôle de la qualité de l'AIR reste un pilier du contrôle réglementaire, mais il pourrait être encore renforcé en limitant les exemptions**

Fin 2020, environ 80 % des juridictions ont déclaré disposer d'un organe gouvernemental extérieur au ministère à l'initiative de la réglementation qui est chargé d'examiner la qualité de l'AIR. Ce pourcentage corrobore le rôle central joué par l'examen de l'AIR dans les dispositifs de contrôle et comme le montre le Graphique 3.5, il confirme la tendance à la hausse observée depuis 2014, où plus d'un tiers des juridictions était dépourvu d'organe de ce type. Les données couvrent les dispositions législatives et les dispositions réglementaires d'application dans des proportions similaires. Environ 75 % des OCR étudiés sont responsables du contrôle de la qualité de l'AIR et plus de 70 % de ces derniers relèvent du gouvernement. Les organes de contrôle non ministériels se concentrent fortement sur cette fonction. En outre, environ un quart des juridictions ont fait état d'une commission parlementaire ou d'un autre organe législatif spécifique chargé d'examiner la qualité du dispositif d'AIR dans son ensemble.

**Graphique 3.5. Examen de la qualité de l'AIR (nombre de juridictions dans lesquelles chacune de ces options s'applique)**

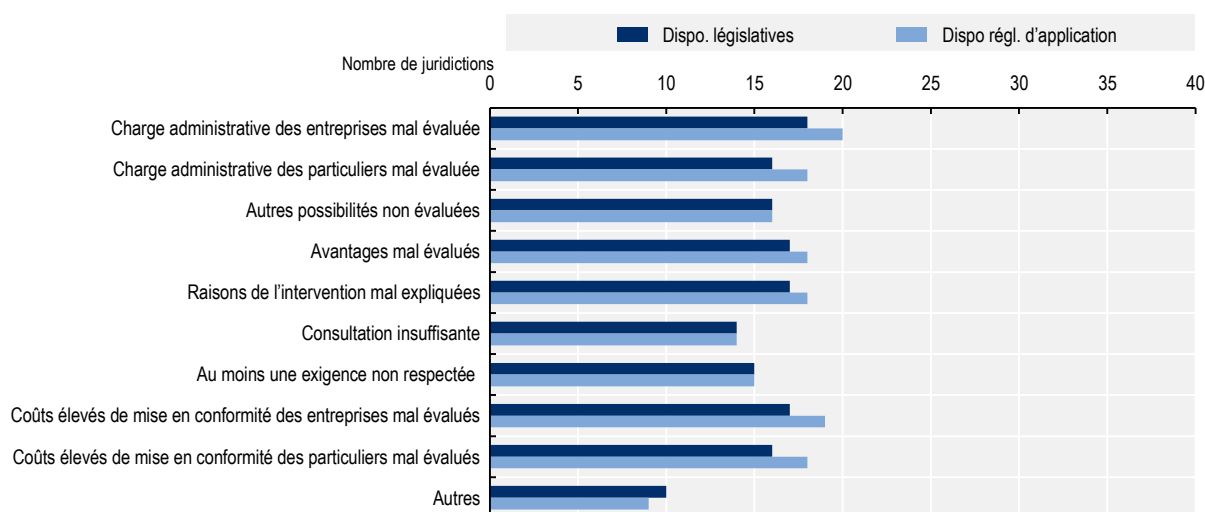


Note : Données portant sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Dans un peu moins de 40 % des juridictions (une proportion similaire qu'il s'agisse de dispositions législatives ou de dispositions réglementaires d'application), l'organe (ou les organes) de contrôle chargé de l'examen de l'AIR dispose d'une forme de pouvoir de sanction, c'est-à-dire qu'il peut rejeter une AIR et demander sa révision s'il la juge insuffisante. Le Graphique 3.6 montre les motifs de rejet d'une AIR par un OCR. L'existence d'anomalies dans l'évaluation des coûts constitue le motif le plus répandu, tandis que le manque de consultation et d'évaluation des autres options semble avoir moins de poids (pour plus de détails sur les exigences en matière d'AIR, consulter la section Analyse d'impact de la réglementation plus haut). Dans quelques très rares cas, une décision active émanant du gouvernement, d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire peut passer outre cette sanction.

**Graphique 3.6. Motif de rejet d'une AIR (en nombre de juridictions où elles peuvent être invoquées)**



Note : Données portant sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

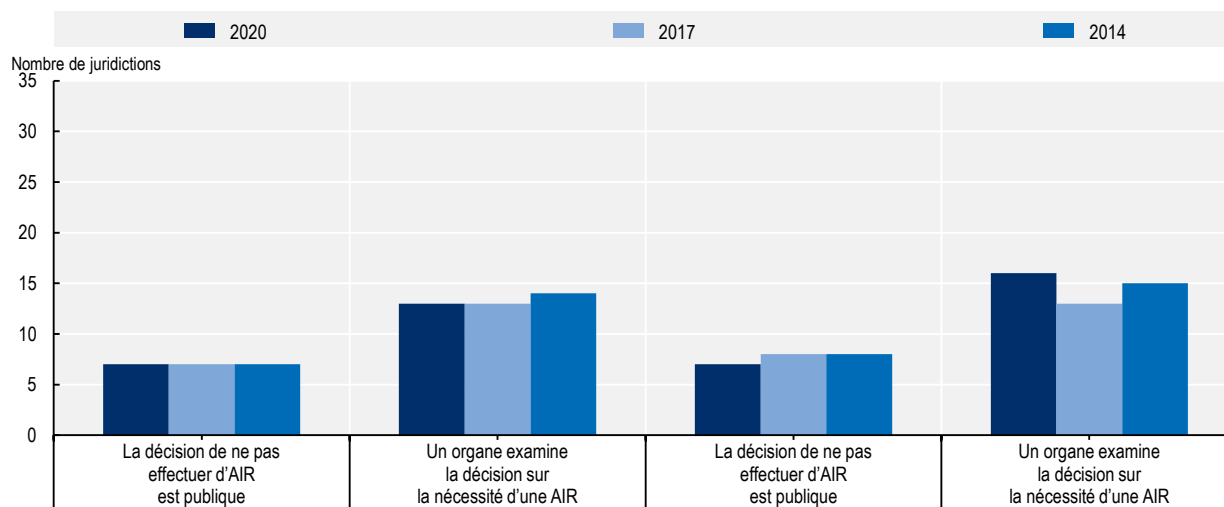
S'agissant de l'examen des AIR, le nombre de juridictions dans lesquelles les OCR disposent d'un pouvoir de sanction n'a pas augmenté au cours de la période 2014-2020. Cette observation ne tient toutefois pas compte des cas où le contrôle de la qualité se déroule dans un cadre plus consensuel (par exemple, lorsque les recommandations de l'OCR sont appliquées même s'il n'y a aucun risque de sanction formelle). En outre, le nombre de juridictions où le mandant du ou des OCRs responsables du contrôle de la qualité de l'AIR est fixé par un document juridiquement contraignant, ce que l'on peut considérer comme un indicateur du degré d'influence de ces organes, est passé de 18 en 2014 à 29 en 2020.

L'efficacité des dispositifs d'AIR peut être compromise lorsque la juridiction ne prévoit pas d'obligation systématique et opérante de soumettre les propositions législatives à une AIR. Si les propositions législatives sont arbitrairement exemptées d'analyse d'impact *ex ante*, ou si les obligations d'AIR peuvent être facilement contournées, la qualité de la réglementation diminue forcément. Un petit nombre de pays seulement déclarent réaliser une AIR de façon systématique : l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, la Corée, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France et la Lituanie (dans toutes ces juridictions, sauf trois, l'obligation s'applique aux propositions de dispositions législatives ou de dispositions réglementaires d'application). Les exemptions d'AIR devraient donc être exceptionnelles, transparentes et soumises à un examen systématique. Il s'agit là d'un domaine où des améliorations sont encore possibles. Comme indiqué dans la section « Analyse d'impact de la réglementation » et dans le Graphique 3.7, à l'heure actuelle, seule une minorité de pays de l'OCDE publie les décisions de dérogation à l'AIR. Par ailleurs, près de deux tiers des pays de l'OCDE n'ont toujours pas d'organe chargé d'examiner la décision prise par des agents de



l'administration sur la nécessité ou non de réaliser une AIR. Cela signifie qu'en pratique, dans une majorité de pays de l'OCDE, une obligation d'AIR peut être contournée par des mécanismes de dérogation sans qu'aucune instance ne vérifie réellement si cette décision est appropriée ou proportionnée à la proposition de réglementation en question.

### Graphique 3.7. Critères de contrôle des décisions de ne pas réaliser d'AIR (en nombre de juridictions)



Note : Données portant sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

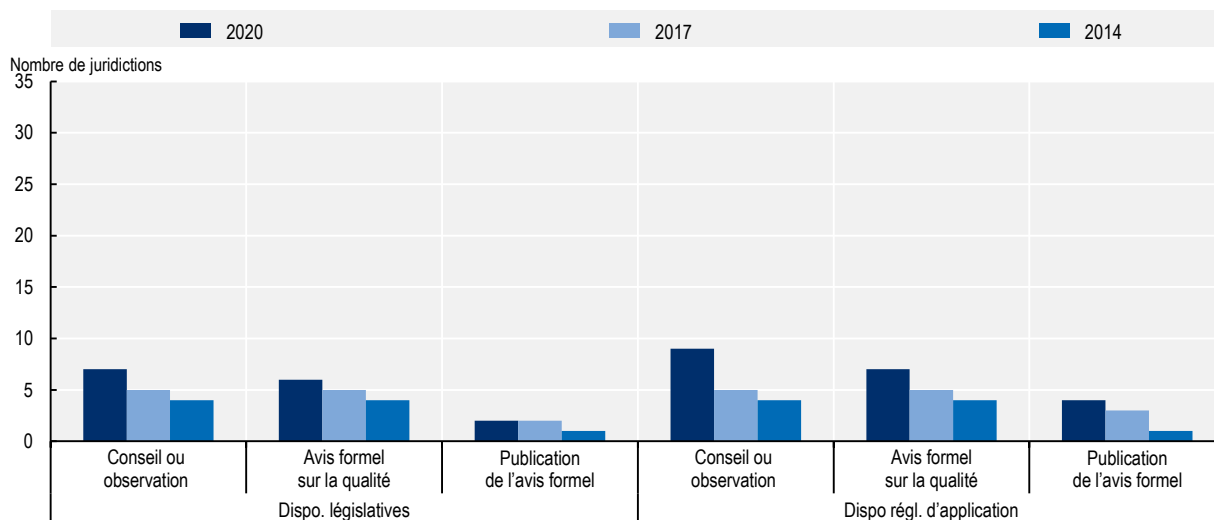
Source : Enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

### **Le contrôle de la qualité des évaluations ex post progresse dans les pays de l'OCDE, mais lentement**

Bien qu'il soit un facteur déterminant de la qualité de la réglementation, le contrôle de la qualité des évaluations *ex post* reste sous-développé par rapport à celui de l'AIR. Le nombre des juridictions comptant d'un organe responsable du contrôle de la qualité des évaluations *ex post* extérieur à l'unité qui réalise l'évaluation a augmenté depuis 2014, qu'il s'agisse de dispositions législatives ou de dispositions réglementaires d'application. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, ce nombre ne représente même pas un tiers des juridictions. D'ailleurs, seule une fraction des juridictions disposant d'un organe chargé d'examiner la qualité des évaluations *ex post* de réglementations déclare que cet organe exerce cette fonction pour l'ensemble des réglementations.

Le contrôle de la qualité des évaluations *ex post* est généralement effectué par les OCR relevant du centre de gouvernement, qui partagent souvent cette responsabilité avec des organes extérieurs au gouvernement ou des organes interministériels. Dans la plupart des juridictions disposant d'un organe chargé d'examiner les évaluations *ex post* individuelles, les OCR donnent leurs impressions ou des conseils pendant la préparation des évaluations *ex post* et émettent également des avis formels sur leur qualité. Comme l'illustre le Graphique 3.8, ces deux pratiques sont plus fréquentes depuis 2014, bien qu'en termes absolus, elles restent peu utilisées et que rares sont les pays de l'OCDE qui rendent publics les avis formels des OCR.

**Graphique 3.8. Modalités du contrôle de la qualité des évaluations *ex post* (en nombre de juridictions)**



Note : Données portant sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

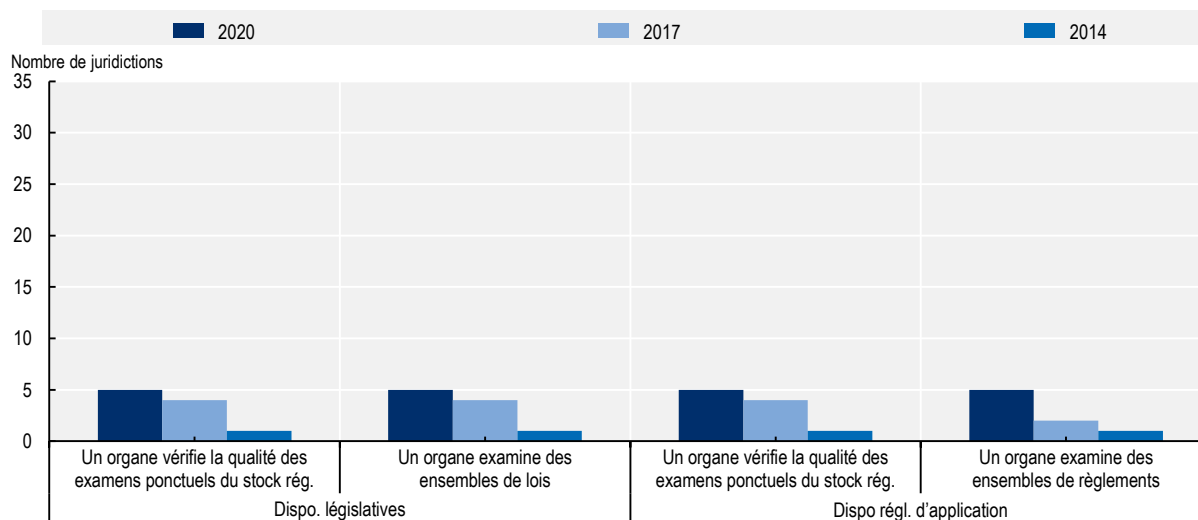
### **Différentes mesures visant à renforcer le contrôle des évaluations *ex post* ont donné des résultats prometteurs**

Bien que, dans l'ensemble, les progrès dans la mise en place d'un contrôle solide et systématique des évaluations *ex post* restent lents, certains pays de l'OCDE offrent des exemples prometteurs. L'Allemagne est l'un des pays qui ont intensifié leurs efforts dans ce domaine. En novembre 2019, le pays a adopté une approche plus globale et plus systématique en imposant une assurance qualité indépendante pour toutes les évaluations *ex post* internes et toutes les évaluations *ex post* de propositions législatives dont les coûts de conformité sont supérieurs à 5 millions EUR par an. De même, en 2020, la Lituanie a institutionnalisé l'évaluation *ex post* des réglementations et fait du ministère de la Justice le responsable de la coordination des évaluations *ex post*.

Des progrès sont également visibles durant la période 2014-2020 : le nombre de juridictions disposant d'un organe spécifiquement chargé de vérifier la qualité des examens ponctuels du stock réglementaire (par exemple, les analyses de la charge administrative ou les examens en profondeur) a augmenté, tout comme le nombre de juridictions faisant état d'un organe chargé de vérifier la qualité des évaluations *ex post* des paquets législatifs. Cependant, en termes absolus, ces nombres sont très faibles, que l'on s'intéresse aux dispositions législatives ou aux dispositions réglementaires d'application (Graphique 3.9). Des efforts supplémentaires seront donc nécessaires pour développer le contrôle dans ces domaines, déterminants pour assurer une mise en œuvre intégrale de la Recommandation de 2012 et, *in fine*, la qualité de la réglementation.

Fin 2020, environ 30 % des juridictions ont déclaré disposer d'une instance (par exemple, un organe, une unité ou un réseau) qui coordonne les travaux d'évaluation *ex post* à l'échelle de l'ensemble de l'administration, ce qui montre qu'elles sont conscientes des vertus des approches conjointes pour que les lois et les règlements restent pertinents et adaptés.

### Graphique 3.9. Contrôle de la qualité et examens ponctuels du stock réglementaire et des paquets législatifs (en nombre de juridictions)



Note : Données portant sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

#### ***Un contrôle de la qualité plus systématique est nécessaire pour assurer l'efficacité des pratiques d'implication des parties prenantes***

Dans environ 60 % des juridictions, les instances de réglementation sont formellement tenues de prendre en compte les commentaires exprimés lors de consultations au moment de rédiger la version finale d'une réglementation (voir la section consacrée à l'implication des parties prenantes plus haut dans ce rapport pour davantage de précisions). Cette proportion est la même que l'on s'intéresse aux dispositions législatives ou aux dispositions réglementaires d'application. Une approche souvent utilisée pour assurer la redevabilité dans ce domaine consiste à exiger qu'un organe permanent ou central réalise un examen pour vérifier que les pratiques sont conformes aux normes. Environ la moitié des juridictions qui ont mis en place des exigences formelles en matière de consultation des parties prenantes ont déclaré disposer d'un tel dispositif — là encore, dans des proportions similaires qu'il s'agisse de dispositions législatives ou de dispositions réglementaires d'application. Dans ce contexte, le contrôle de la qualité des processus d'implication des parties prenantes est souvent effectué par des OCR relevant du centre de gouvernement (cette tâche figure parmi les attributions de plus de 60 % d'entre eux), parfois avec le soutien d'organes extérieurs au gouvernement ou d'organes non ministériels. Dans une poignée de cas seulement, les OCR sont tenus responsables par le biais du contrôle juridictionnel. L'application de ces deux approches est restée stable depuis 2017.

#### ***Les OCR peuvent permettre d'améliorer considérablement l'évaluation de l'efficacité des outils de gestion de la réglementation, laquelle n'est toujours pas complètement transparente ou systématique***

La Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012 souligne l'importance d'évaluer le fonctionnement des outils de gestion de la réglementation dans le cadre des activités menées par les pouvoirs publics pour déterminer l'efficacité de la politique réglementaire. Le principe 6 de la Recommandation encourage les pays membres à publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la

réglementation. La Recommandation précise que ces rapports devraient indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les outils réglementaire tels l'AIR, les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur. Dans le même esprit, l'OCDE a défini un Cadre d'évaluation de la politique réglementaire permettant de déterminer la capacité de la politique de la réglementation à atteindre les objectifs stratégiques fixés de la manière la plus efficace possible et à favoriser la croissance et le bien-être de la société (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>). Les OCR ont un rôle décisif à jouer à cet égard. Outre les travaux d'évaluation qu'ils réalisent eux-mêmes, ils peuvent notamment promouvoir l'application d'approches concertées dans l'ensemble de l'administration afin que les informations utiles produites par les dispositifs de gestion de la réglementation soient systématiquement rassemblées sous forme d'indicateurs et que les activités de mesure et d'évaluation portent sur tous les domaines pertinents de la réforme de la réglementation au lieu de se concentrer sur certains aspects comme les coûts de conformité aux obligations administratives (Radaelli et Fritsch, 2012<sup>[7]</sup>).

Les pays membres de l'OCDE doivent encore intensifier leurs efforts en vue de définir des mécanismes complets de suivi et d'évaluation des outils de gestion de la réglementation. Bien que l'AIR soit un élément essentiel de la gestion de la réglementation dans la plupart des pays, la mesure des performances de cet outil n'est toujours pas totalement transparente ou systématique. Environ un tiers des juridictions ne publient toujours pas de rapports en ligne sur les performances de leur dispositif d'AIR et, dans nombre d'entre elles, les rapports ne sont pas réalisés de façon régulière, mais ponctuelle (Tableau 3.1). De même, le suivi du bon fonctionnement des dispositifs d'AIR au moyen d'indicateurs de performance ou d'enquêtes d'opinion est encore très loin d'être répandu.

**Tableau 3.1. Suivi et évaluation des dispositifs d'AIR (en nombre de juridictions)**

	2020
Réalisation de rapports sur les performances du dispositif d'AIR : chaque année	9
Réalisation de rapports sur les performances du dispositif d'AIR : tous les 2 ou 3 ans	3
Réalisation de rapports sur les performances du dispositif d'AIR : de façon ponctuelle	12
Suivi du pourcentage d'AIR conformes aux exigences/lignes directrices officielles (diffusé en interne)	4
Suivi du pourcentage d'AIR conformes aux exigences/lignes directrices officielles (librement accessible)	11
Réalisation d'enquêtes d'opinion sur l'utilité ou la qualité des AIR (diffusés en interne)	1
Réalisation d'enquêtes d'opinion sur l'utilité ou la qualité des AIR (librement accessibles)	3

Note : Données portant sur 38 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Améliorer le suivi et l'évaluation des deux autres outils de gestion de la réglementation est encore plus important. L'appréciation des effets des évaluations *ex post* de la réglementation est particulièrement utile pour repérer les domaines à améliorer et à réformer. En témoignent notamment les travaux du Comité d'examen de la réglementation. Ce dernier puise dans son examen des évaluations *ex post* pour tirer des conclusions prospectives, tant d'un point de vue méthodologique (en mettant par exemple en évidence les défauts de conception récurrents) qu'institutionnel (tels que les biais et conflits d'intérêts éventuels) (Comité d'examen de la réglementation, 2019<sup>[8]</sup>).

Cependant, seule une poignée de juridictions mesure l'influence des évaluations *ex post* sur l'amélioration du stock réglementaire. En 2000<sup>3</sup>, moins d'un cinquième d'entre elles ont déclaré avoir mené ce type d'examen au cours des cinq années précédentes et publié les conclusions. De même, les rapports sur la performance du dispositif d'évaluation *ex post* (visant à comprendre son fonctionnement en pratique) sont encore rarement publiés en ligne et beaucoup d'entre eux ne sont pas systématiques. En outre, la grande majorité des juridictions n'utilisent pas d'indicateurs sur le pourcentage d'évaluations *ex post* conformes aux exigences/lignes directrices officielles ou d'enquêtes d'opinion pour vérifier l'utilité ou la qualité des évaluations *ex post*. Bien que cette situation s'explique en partie par le nombre relativement faible de

juridictions qui entreprennent des évaluations *ex post* de façon systématique, les efforts actuels restent insuffisants.

Le suivi et l'évaluation de l'implication des parties prenantes n'ont pas non plus progressé ces dernières années et restent sous-développés. Environ un tiers des juridictions publient des rapports évaluant l'influence des pratiques de consultation sur l'amélioration des projets de réglementation et elles le font presque toujours de façon ponctuelle. Seules sept juridictions ont indiqué calculer des indicateurs sur le pourcentage de consultations conformes aux exigences ou aux lignes directrices officielles, et trois, sur les résultats d'enquêtes relatives à l'utilité ou à la qualité des consultations. En outre, l'Union européenne (UE) a été la seule juridiction à déclarer évaluer la consultation des parties prenantes étrangères.

Des travaux antérieurs portant sur les pays membres de l'UE (OCDE, 2019<sup>[9]</sup>) montrent que, même si ces pays analysent rarement l'efficacité des dispositifs de consultation et le fonctionnement de ces derniers, les évaluations ont prouvé qu'elles pouvaient constituer un outil puissant à condition d'être effectuées. En effet, ces évaluations fournissent des indications sur les moyens d'améliorer l'efficacité des canaux de consultation et aussi, *in fine*, leur acceptation par les parties prenantes. Les Pays-Bas, par exemple, ont cherché à déterminer l'importance que les citoyens, les entreprises et le personnel des ministères accordaient au dispositif de consultation en ligne et à savoir si la procédure législative remplissait ses objectifs. Les résultats de cette étude ont également servi à repérer les faiblesses du dispositif de consultation, telles que le manque relatif de connaissance des citoyens et des entreprises sur la manière dont leurs contributions sont prises en compte. Quant à la Commission européenne, elle a procédé à un examen de ses pratiques de consultation des parties prenantes avant la mise à jour de son dispositif de consultation en 2015 puis en 2018-19, dans le cadre d'un vaste état des lieux de ses actions en faveur de l'amélioration de la réglementation (Commission européenne, 2019<sup>[10]</sup>).

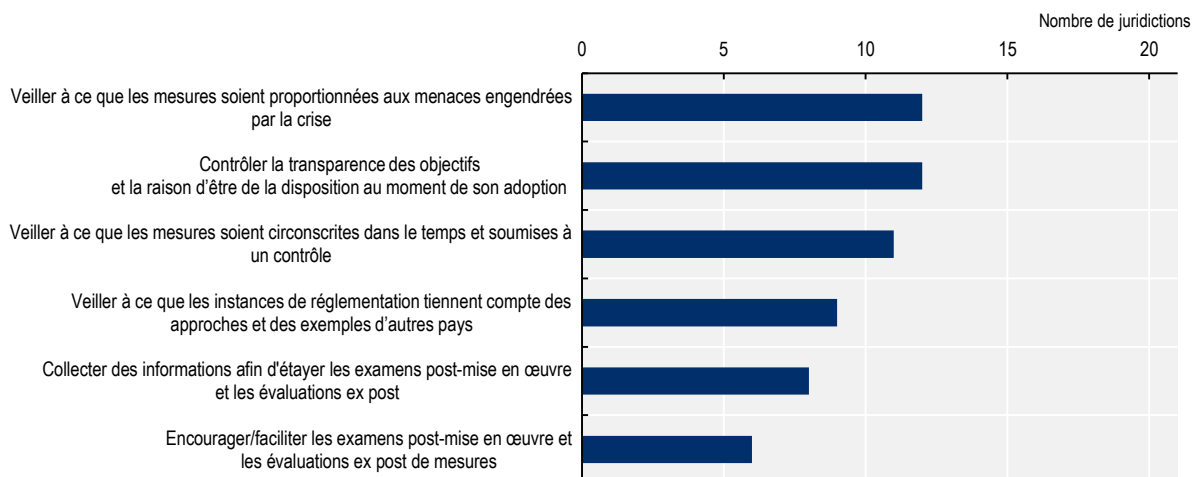
### **La fluidité de la coordination, la capacité d'adaptation et l'application d'une approche holistique à même de susciter l'adhésion sont des facteurs essentiels de l'efficacité du contrôle réglementaire**

Un bon contrôle réglementaire est essentiel pour faire coïncider, d'une part, les engagements politiques et les exigences formelles et, d'autre part, la mise en œuvre de la réglementation. En outre, il est nécessaire de veiller à l'application d'une approche commune à l'ensemble de la sphère administrative de façon à assurer l'adoption effective de la Recommandation de 2012 dans son intégralité. Dans les circonstances actuelles, plutôt exceptionnelles, les OCR ont un rôle déterminant à jouer dans la transparence de l'élaboration des règles en situation de crise. En outre, ils peuvent également favoriser une reprise économique durable en vérifiant que les décisions réglementaires sont tournées vers l'avenir.

Les précédentes sections de ce chapitre soulignent l'importance de la fluidité de la coordination et de la qualité de la conception des dispositions institutionnelles obéissant à des critères d'efficacité et de complémentarité afin d'éviter les chevauchements inutiles et la fragmentation. Il est tout aussi important que les OCR puissent s'adapter sans délai aux nouveaux besoins et défis, comme ceux qui résultent des menaces mondiales et de l'évolution rapide des technologies, afin d'y apporter une réponse. Les données de l'enquête montrent qu'un certain nombre de pays prennent des mesures dans ce sens. Ainsi, près de la moitié des juridictions ont indiqué disposer d'au moins un organe de contrôle qui se concentre sur l'élaboration de règles favorables à l'innovation, en aidant les ministères et les instances de réglementation à prendre en compte les effets de la réglementation sur l'innovation. En outre, neuf OCR ont étendu leurs compétences à d'autres domaines (comme la réglementation des nouvelles technologies) et sept ont vu leur mandat remanié (dans la plupart des cas, pour s'adapter à un nouveau dispositif institutionnel ou pour améliorer le processus d'exécution des tâches). De même, environ 40 % des juridictions déclarent avoir un organe chargé de contrôler la qualité de la réglementation (c'est-à-dire de son élaboration) en situation de crise (voir Graphique 3.10 pour des précisions).

En raison de la montée des incertitudes et de la complexité qui pèse sur la prise de décision, les OCR doivent avoir des ressources adaptées pour anticiper les risques et comprendre les circuits d'innovation et les retombées potentielles. La Commission européenne, par exemple, a décidé d'intégrer la prospective stratégique dans ses méthodes de travail (y compris pour éclairer la définition de nouvelles initiatives et l'examen des initiatives existantes), et le mandat de son OCR, le Comité d'examen de la réglementation, a été élargi pour inclure la prospective (Commission européenne, 2020<sup>[11]</sup>). Les OCR peuvent, en effet avoir une influence déterminante en favorisant les approches novatrices en matière de politique de la réglementation et les changements nécessaires en termes de culture institutionnelle et d'état d'esprit. Plusieurs évolutions au niveau national sont à noter (voir Encadré 3.3).

### Graphique 3.10. Domaines couverts par les OCR responsables de la qualité de la réglementation durant la crise de la COVID-19



Note : Les réponses sont susceptibles de renvoyer à des dispositifs législatifs particuliers dans les pays de l'OCDE et ne doivent pas être interprétées comme un indicateur du niveau d'intervention des pouvoirs publics ou de la gravité de la pandémie de COVID-19. Les données ont été déclarées par 21 pays de l'OCDE et correspondent généralement à la situation en vigueur au 18 septembre 2020, qui peut avoir changé depuis.

Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

#### Encadré 3.3. Exemples de pratiques innovantes des OCR

Au **Canada**, le Conseil du Trésor a demandé au Comité consultatif externe sur la compétitivité réglementaire de lui donner des conseils et des recommandations sur la façon « d'appuyer la modernisation du système de réglementation du Canada pour en faire un système qui favorise davantage l'investissement et catalyse l'innovation », y compris en préconisant le recours à des projets pilotes.

En **Norvège**, depuis 2017, le **Conseil pour l'amélioration de la réglementation** a pris des mesures pour vérifier si les réglementations à l'étude sont favorables à l'innovation (voir notamment sa déclaration en 2019 sur une série de nouvelles règles régissant l'utilisation de drones).

L'objectif du programme législatif en faveur du virage numérique du **Danemark** est « d'alléger les formalités administratives en simplifiant la législation et associant traitement des dossiers de l'administration publique et technologie ». Il vise à simplifier les dispositions législatives inutiles et compliquées et à s'assurer que les nouvelles dispositions sont faciles à comprendre et pourront être

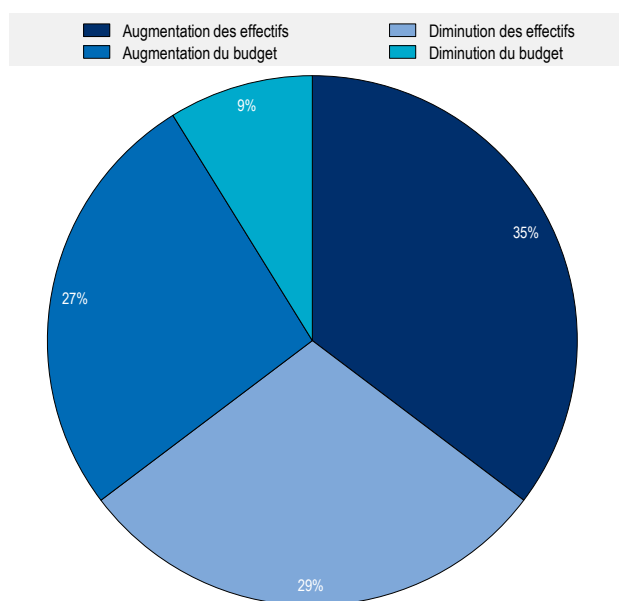
traitées numériquement. À cette fin, l'Agence danoise pour la transformation numérique a publié des orientations sur la législation compatible à l'essor du numérique. C'est dans cette optique qu'a été créé un **Secrétariat en faveur du virage numérique**. Sa principale mission est de veiller à ce que les impacts de la mise en œuvre soient correctement décrits dans la nouvelle législation et que la législation soit compatible avec l'essor du numérique.

Au **Royaume-Uni**, le **Comité de la politique de la réglementation** sera invité à examiner l'utilisation d'un test d'innovation (en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce chapitre) visant à « vérifier que l'impact d'une disposition législative sur l'innovation est pris en compte durant la phase de définition des politiques publiques, l'introduction et la mise en œuvre de la disposition, et son évaluation et son examen ». Par ailleurs, le livre blanc sur la réglementation face à la quatrième révolution industrielle (*Regulation for the Fourth Industrial Revolution*) analyse les modifications à apporter au cadre institutionnel pour renforcer le contrôle réglementaire dans les domaines touchant à l'innovation technologique.

Source : Enquête 2021 de l'OCDE sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG), (Agence danoise pour la numérisation, 2020<sup>[12]</sup>), (Gouvernement du Canada, 2019<sup>[13]</sup>), (Gouvernement du Royaume-Uni, 2019<sup>[14]</sup>).

La bonne exécution des fonctions de contrôle réglementaire nécessite également des ressources adéquates, qui plus est compte tenu des besoins de capacité d'analyse supplémentaires indiqués plus haut. Les données d'enquête dans ce domaine ne sont toutefois ni complètes ni entièrement uniformisées<sup>4</sup>. Par conséquent, les éléments actuellement disponibles ne permettent pas de savoir dans quelle mesure les ressources dont disposent les OCR correspondent aux besoins ou aux défis auxquels ils sont confrontés. Selon les données de 2020 (voir Graphique 3.11), 23 OCR ont fait état d'une modification de leur budget ou de leurs effectifs. En termes réels, neuf OCR ont enregistré un accroissement de leur budget au cours de la période considérée et trois, une baisse. Quant aux effectifs, ils ont augmenté dans douze OCR et diminué dans dix.

**Graphique 3.11. OCR ayant fait état d'une modification de leur budget ou de leurs effectifs**



Note : Données sur 23 OCR ayant fait état d'une modification de leur budget ou de leurs effectifs durant la période considérée.  
Source : Enquête 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.



***En promouvant une approche coordonnée et complète de l'analyse, en apportant un soutien continu et en suscitant l'adhésion, les OCR peuvent jouer un rôle déterminant sur la qualité de la réglementation.***

Outre la conception institutionnelle et des exigences connexes examinées plus haut dans ce chapitre, il existe d'autres facteurs qui, généralement plus difficiles à observer et à mesurer parfois en raison de leur nature « intangible », ne doivent pas être ignorés si l'on souhaite que le contrôle réglementaire soit efficace. Il s'agit notamment de la légitimité et de la crédibilité des OCR ainsi que de leur pouvoir d'influence et de leur capacité à susciter l'adhésion des acteurs participant à l'amélioration de la réglementation au sein de l'administration grâce à leur travail en amont et à leurs orientations, leurs conseils et leur soutien constants.

Au Portugal, par exemple, l'Unité technique d'analyse d'impact de la législation (UTAIL) a établi des relations profondes et fructueuses avec les agents des administrations publiques participant à l'AIR, qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires ou de techniciens. L'UTAIL est également responsable du renforcement des capacités d'AIR dans l'ensemble de l'administration publique (y compris des orientations méthodologiques) et réalise un important travail en amont dans ce domaine. Ses avis sont appréciés par l'exécutif, ce qui favorise l'amélioration de la réglementation au Portugal. Les activités de conseil et de coopération de l'UTAIL ont également eu des effets positifs sur la procédure d'AIR. En effet, l'UTAIL n'est pas formellement habilitée à modifier les analyses dont elle juge la qualité insuffisante, mais en pratique, elle peut mobiliser ses bonnes relations et son expertise pour trouver des compromis avec les services qui effectuent des AIR.

Quant à l'Office australien des bonnes pratiques réglementaires (OBPR), il offre de précieux exemples qui illustrent comment un OCR peut démontrer l'utilité des outils d'amélioration de la réglementation pour tous les ministères en soutenant l'application d'une approche coordonnée et globale en matière d'analyse et de travail en amont (voir Encadré 3.4).

**Encadré 3.4. L'Office australien des bonnes pratiques réglementaires : exemple d'une approche globale et réactive du contrôle réglementaire**

Afin de maximiser la capacité de l'AIR à identifier des solutions par une étude rigoureuse des compromis, des coûts et des avantages (et donc sa capacité d'influence), l'Office se concentre sur deux types d'activités : il mène un travail d'investigation pour recenser les propositions de réglementation qui nécessiteront une AIR et s'emploie à sensibiliser les ministères sur les avantages de l'AIR. Il met à profit les flux d'informations, les processus décisionnels des pouvoirs publics et sa position centrale au sein du Département du Premier ministre et du Cabinet pour statuer sur le besoin de réaliser une AIR de plus de 1 500 nouvelles propositions de réglementation chaque année. L'Office consacre encore plus de moyens au renforcement des capacités. En 2019-20, il a dispensé plus de 2 250 heures de formation structurée à des fonctionnaires pour leur enseigner comment mener une analyse d'impact rigoureuse et prendre des décisions à partir de données probantes — en sus des courriels, des appels et des réunions visant à apporter aux entités le soutien et les compétences nécessaires pour produire des analyses d'impact de qualité.

Ces activités de soutien passent souvent par une collaboration entre l'Office et les ministères pour recenser les différents effets économiques, sociaux et redistributifs des propositions avant que les options ne soient classées par ordre de préférence. L'utilisation de l'AIR comme outil pratique du cadre stratégique au début du processus réglementaire permet aux ministères de se pencher sur les effets cumulés des propositions et de réfléchir aux interactions des différents leviers politiques, bien avant d'arriver au stade de la décision. Cette approche conduit les acteurs à s'interroger davantage sur les



solutions innovantes et à délaissier les méthodes cloisonnées ou étroites de résolution des problèmes au profit d'options qui représentent un avantage net pour la population.

Bien qu'il soit impossible d'exempter une décision gouvernementale majeure d'AIR, l'expérience de l'Office montre que les ministères qui voient un intérêt à l'AIR produisent des analyses d'impact de meilleure qualité que ceux qui se contentent de satisfaire aux exigences minimales de l'AIR. Dès le début de l'élaboration d'une nouvelle mesure, l'Office travaille en coopération avec les ministères pour déterminer les coûts et les avantages des solutions envisagées aux problèmes de politique publique et les délais de réponse sont souvent courts. Lorsque les propositions ont un impact important sur les entreprises, les particuliers ou les collectivités, l'Office aide activement les ministères à mener une analyse approfondie pour éclairer les décideurs et fait preuve de souplesse pour apporter le soutien nécessaire. Cette aide peut prendre la forme d'ateliers interactifs, de conseils de rédaction sur les analyses préliminaires ou encore de détachements à court terme. Ainsi, les ministères ne sont pas seulement encouragés à adopter l'AIR, mais ils sont également accompagnés par l'OBPR dans sa mise en œuvre. L'OBPR coopère aussi souvent avec les agents des ministères après l'AIR lors de la présentation des analyses à leurs collègues en interne et la transmission des enseignements tirés et des astuces utilisées.

Source : échanges avec l'Office australien des bonnes pratiques réglementaires (OBPR).

### ***Une évaluation de la performance systématique et axée sur les résultats est la clef de l'amélioration du contrôle de la réglementation***

Pour maximiser la valeur ajoutée des procédures et des structures de contrôle au cours des prochaines années, il sera nécessaire de très bien comprendre ce qu'est un contrôle efficace ainsi que ses facteurs déterminants. Malgré des exemples prometteurs et les possibilités inédites offertes par les nouveaux outils et méthodes d'analyse, il reste encore une importante marge d'amélioration dans ce domaine.

Fin 2020, environ deux tiers des juridictions ont indiqué que des rapports étaient établis sur la qualité des résultats d'au moins un OCR responsable du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation. Ces rapports contenaient par exemple des informations sur les activités de l'OCR, l'exercice de ses missions ou les données d'enquêtes de perception sur sa performance et sa valeur ajoutée. La grande majorité de ces juridictions ont déclaré publier ces rapports. Dans la plupart des cas, ces derniers sont produits chaque année.

De façon générale, il y a encore relativement peu de données factuelles attestant de l'impact du contrôle de la réglementation sur l'amélioration de la réglementation, et *a fortiori*, sur les objectifs plus larges de l'action publique. Cette situation tient en partie au fait que les missions d'information des OCR se concentrent principalement sur la mise en œuvre du contrôle (le nombre de points examinés, les délais d'exécution par exemple) et sur la conformité aux exigences formelles (qui, dans l'ensemble, sont plus faciles à observer et à mesurer) plutôt que sur l'efficacité et les résultats.

Certaines juridictions montrent, toutefois, la voie en déployant des efforts considérables en vue de suivre et d'évaluer les résultats les travaux de leurs OCR. Dans l'édition 2019 de son rapport annuel, le Conseil norvégien pour l'amélioration de la réglementation a publié des indicateurs de performance visant notamment à connaître l'impact de ses déclarations dans lesquelles il avait jugé que l'AIR n'était pas adaptée. Ce rapport comprenait également une étude des tendances et des évolutions générales de l'AIR relevant de la compétence du Conseil et de tout problème récurrent, ainsi qu'un aperçu des activités d'orientation et d'information du Conseil en faveur de l'efficacité de la réglementation. Quant au CONAMER au Mexique, il a défini une approche axée sur les résultats passant par des indicateurs afin d'évaluer sa contribution à la réduction des lourdeurs réglementaires. Enfin, la Corée fait paraître chaque année des

livres blancs sur la réforme de la réglementation comprenant un indice de satisfaction de la réforme de la réglementation et le Comité d'examen de la réglementation de l'UE publie des indicateurs clés de performance, notamment sur les améliorations de la qualité à la suite d'interactions avec les services de la Commission européenne dans le cadre de sa fonction de contrôle.

De plus, comme indiqué dans une étude de cas de l'OCDE (OCDE, 2018<sup>[3]</sup>), un certain nombre d'organes non ministériels ont recours à des enquêtes pour recueillir des commentaires sur la qualité et l'impact de leurs activités. Par ailleurs, dans certaines juridictions, les OCR doivent faire l'objet d'une évaluation externe régulière. L'Encadré 3.5 présente plusieurs exemples de ces deux pratiques.

### Encadré 3.5. Exemples d'évaluation des activités menées par des OCR

Au **Royaume-Uni**, le **Comité de la politique de la réglementation** réalise chaque trimestre une enquête auprès des ministères et des instances de réglementation qui ont présenté des affaires pour obtenir des commentaires sur les services offerts et la qualité de l'avis formulé. Dans le même esprit, le **Conseil suédois pour une meilleure réglementation** demande aux ministères et aux organismes gouvernementaux leur opinion sur les avis qu'il a rendus et leurs retombées et publie les informations recueillies dans son rapport annuel. Aux Pays-Bas, le Comité consultatif sur la charge réglementaire (ATR) recueille également des commentaires sur ses dispositifs, comme la procédure accélérée qu'il a mise en place en 2019 (ATR, 2019<sup>[15]</sup>).

Dans certaines juridictions, les OCR doivent faire l'objet d'une évaluation externe régulière. Par exemple, la loi hollandaise prévoit que l'organe de contrôle doit être évalué tous les quatre ans. Ces évaluations ont étayé les modifications apportées au mandat de cet organe au cours des deux dernières décennies. En outre, le mandat de l'ATR a été formulé à partir d'une évaluation réalisée par deux chercheurs indépendants. Au Royaume-Uni, la **Cour des comptes** et la **Commission des comptes publics** produisent des études et des rapports indépendants sur les éléments factuels et les analyses touchant aux mesures réglementaires, dont une évaluation de l'efficacité des institutions participant à l'élaboration de la politique de la réglementation. En outre, l'**Agence suédoise de gestion publique** a effectué des évaluations du Conseil suédois pour une meilleure réglementation en 2012 et en 2018, en vue d'un éventuel changement de mandat.

Source : (OCDE, 2018<sup>[3]</sup>).

En outre, des exemples prometteurs montrent comment des solutions et des outils d'analyse reposant sur les nouvelles technologies peuvent nous aider à mieux comprendre les performances des OCR et leurs facteurs déterminants de façon à optimiser les procédures et les structures de contrôle de la réglementation. Ainsi, une récente étude utilise des algorithmes d'apprentissage automatique supervisés pour recenser les demandes de changement majeur dans les avis du Comité d'examen de la réglementation et des mesures de similarité de texte pour repérer les changements entre les versions provisoires et finales des rapports d'analyse d'impact (voir Encadré 3.6).

### Encadré 3.6. Présentation d'une méthode prometteuse d'évaluation de l'impact des OCR

Dans leur étude « Meet the critics: Analysing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through quantitative text analysis », Roman Senninger et Jens Blom-Hansen, tous deux de l'université d'Aarhus, analysent l'influence du Comité d'examen de la réglementation sur le processus d'élaboration des politiques de la Commission européenne. Mobilisant les techniques d'apprentissage automatique

et d'analyse textuelle quantitative, ils examinent les avis du Comité sur tous les projets de rapports d'analyse d'impact sur la période 2010–2017 (673 au total) et les comparent à près de 100 versions préliminaires ou finales de propositions de politiques publiques.

Ils concluent que le Comité est un organisme de surveillance volontariste dans la mesure où « il se livre à un examen critique de l'ensemble du dispositif de la Commission » et « ne semble épargner aucune unité ». Ils concluent également que le Comité est « pris au sérieux » par les services de la Commission, car « plus le Comité demande des modifications, plus les projets de rapports d'analyse d'impact sont remaniés par le service responsable ». Cependant, ils soulignent que cette observation se vérifie principalement si l'avis général du Comité est défavorable : le Comité peut en effet demander des modifications importantes dans les projets de rapports, mais émettre un avis général favorable, auquel cas le service responsable de la Commission n'a pas à soumettre un nouveau rapport et peut passer à l'étape suivante.

L'étude met en évidence un certain nombre de réserves et de limites, ainsi que des aspects qui mériteraient d'être approfondis. Par exemple, elle ne montre pas directement si le Comité a une influence sur le fond des propositions ou sur leur succès ni, le cas échéant, de quelle manière (elle fait seulement apparaître l'incidence des avis du Comité sur la formulation des analyses d'impact). De même, l'étude n'examine pas le type de changements demandés ou les parties de l'analyse d'impact qui sont le plus remaniées. Différents aspects pourraient être utilement explorés tels que les interactions moins formelles (par exemple, les réunions physiques ou les échanges verbaux) et les autres facteurs (comme le contexte politique) qui déterminent l'ampleur des modifications apportées par un service à une analyse d'impact.

Source : (Senninger, 2020<sup>[16]</sup>).

Dans le même esprit, en Australie, l'OBPR est en train de mettre au point un système informatique sur mesure pour l'AIR, visant à améliorer la gestion de la charge de travail liée à l'examen de l'AIR (à l'aide notamment de processus automatisés, d'une meilleure gestion de l'information et de notifications permettant une hiérarchisation plus efficace des tâches) ainsi que la qualité des conseils en matière d'analyse d'impact. Ce système est censé fournir un éclairage à l'échelle du système en s'appuyant sur un ensemble plus riche de données et en permettant la communication et l'analyse de données agrégées (par exemple, pour répertorier les problèmes récurrents des AIR d'un ministère donné et adapter le renforcement des capacités en conséquence). Il est surtout conçu pour aider l'OBPR à comprendre quel est le type de retour d'information le plus efficace à chaque étape du cycle de la politique réglementaire et ainsi à cibler ses efforts. Ce faisant, le système peut également contribuer à améliorer l'analyse d'impact au sein de l'administration publique.

Il pourrait s'avérer très utile d'exploiter l'ensemble des possibilités offertes par les nouveaux outils et méthodes d'analyse, tels que ceux illustrés par les exemples donnés plus haut, afin d'améliorer la compréhension de l'impact des OCR par les acteurs de l'amélioration de la réglementation et, *in fine*, la qualité de la réglementation.

## Notes

<sup>1</sup> Environ un tiers des juridictions ont également fait état d'un réseau d'instances de réglementation participant à l'échange et à la diffusion des bonnes pratiques réglementaires. Ces réseaux ne sont toutefois pas pris en compte dans la présente analyse.

<sup>2</sup> Comme expliqué plus loin dans cette section, les anomalies dans l'évaluation des coûts sont le motif de rejet d'une AIR pour révision le plus fréquemment invoqué par les OCR, ce qui en fait un indicateur de leur importance relative dans les dispositifs de contrôle des AIR.

<sup>3</sup> Les données portent sur 38 pays de l'OCDE et sur l'Union européenne.

<sup>4</sup> Par exemple, dans l'enquête 2017 de l'OCDE sur les organes de contrôle réglementaire, les enquêtés n'ont déclaré les ressources de seulement la moitié environ des OCR responsables de fonctions de contrôle de la qualité. En outre, la comparaison n'est pas évidente car dans certains cas, les chiffres correspondaient aux ressources d'une entité dans son ensemble et non à celles allouées aux fonctions de contrôle.

## Références

- Agence danoise pour la numérisation (2020), *Secretariat for digital-ready legislation*, [12]  
<https://en.digst.dk/policy-and-strategy/digital-ready-legislation/secretariat-for-digital-ready-legislation/>.
- ATR (2019), *Dutch Advisory Board on Regulatory Burden. Annual report 2019*, <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2020/06/2019-ATR-annual-report.pdf> (consulté le 5 March 2021). [15]
- Comité d'examen de la réglementation (2019), *Annual Report 2019*, [8]  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb_report_2019_en.pdf) (consulté le 5 March 2021).
- Commission européenne (2020), *Prospective stratégique*, [11]  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_fr) (consulté le 15 December 2020).
- Commission européenne (2019), *Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*, [10]  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en) (consulté le 5 March 2021).
- Gouvernement du Canada (2019), *Comité consultatif externe sur la compétitivité réglementaire*, [13]  
<https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/lois/developpement-amelioration-reglementation-federale/modernisation-reglementation/comite-consultatif-externe-competitivite-reglementaire.html>.
- Gouvernement du Royaume-Uni (2019), *Regulation for the Fourth Industrial Revolution: White Paper*, <https://www.gov.uk/government/publications/regulation-for-the-fourth-industrial-revolution>. [14]

- OCDE (2020), *Regulatory Management and Oversight Reforms in Thailand: A Diagnostic Scan*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/regreform/RIA-Thailand.pdf>. [5]
- OCDE (2020), *Réseau des Hauts responsables des Centres de gouvernement (CoG)*, <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/reseaudeshautsresponsablesdescentresdegouvernement.htm>. [2]
- OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311732-en>. [9]
- OCDE (2018), *Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-oversight-bodies-2018.htm>. [3]
- OCDE (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>. [6]
- Radaelli, C. et O. Fritsch (2012), *Measuring Regulatory Performance – Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2\\_Radaelli%20web.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2_Radaelli%20web.pdf). [7]
- RegWatchEurope (2020), *Further Development of Regulatory Oversight at EU-level. Joint Discussion Paper by RegWatchEurope*, <https://www.regwatcheurope.eu/?p=282>. [4]
- Renda, A. (à paraître), *Defining and Contextualising Regulatory oversight and Co-ordination*. [1]
- Senninger, R. (2020), *Meet the critics: Analyzing the EU Commission’s Regulatory Scrutiny Board through quantitative text analysis*, <https://doi.org/10.1111/rego.12312>. [16]

# 4 Repenser l'action réglementaire grâce à la coopération réglementaire internationale

---

Ce chapitre présente les grandes tendances en matière de coopération réglementaire internationale (CRI) observées dans les pays membres de l'OCDE en s'appuyant sur les questions pertinentes de l'enquête 2021 de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires (iREG) ainsi que sur les évolutions récentes dégagées par les analyses et examens par pays de l'Organisation. Elle révèle une augmentation constante de la prise en compte d'instruments adoptés au niveau international dans le processus national d'élaboration des règlements. Les progrès accomplis dans l'ensemble restent toutefois insuffisants par rapport aux besoins croissants en matière d'action réglementaire transfrontalière. La pandémie de COVID-19 et d'autres menaces telles que le changement climatique rappellent à quel point il est important que les pays coopèrent rapidement et renforcent leurs capacités en matière de coopération réglementaire internationale avant que les crises ne surviennent pour pouvoir se mobiliser à temps face aux urgences transfrontières.

---

## Principaux constats

- **Face à la complexité et à l'interconnexion des enjeux de politique publique auxquels sont confrontés l'ensemble des pays de la planète, notamment ceux soulevés par la pandémie de COVID-19 et le changement climatique, il devient d'autant plus urgent, en matière de réglementation, de coopérer au niveau international afin d'appuyer l'action réglementaire nationale dans les domaines où les initiatives transfrontières sont essentielles.** Ce besoin, antérieur à la crise, est désormais plus pressant que jamais. La pandémie a, en effet, rappelé combien il est important que les pays coopèrent rapidement et renforcent leurs capacités en matière de coopération réglementaire internationale avant que les crises ne surviennent pour pouvoir se mobiliser à temps face aux urgences transfrontières (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Or, les résultats de l'enquête 2021 sur les iREG montrent que dans ce domaine, les progrès accomplis restent insuffisants par rapport aux nouveaux besoins.
- **Les pays intègrent de plus en plus les questions d'ordre international dans leur cycle d'élaboration des règles, au moyen d'outils de politique réglementaire, mais semblent, pour l'essentiel, retenir uniquement ce qui les intéresse dans la CRI.** L'enquête 2020 sur les iREG confirme que les pays ont de plus en plus tendance à systématiser la prise en compte des instruments internationaux, à prendre en considération les données internationales ou à intégrer les effets internationaux dans leur processus national d'élaboration des règles, comme en témoignent les examens de la coopération réglementaire internationale du Mexique et du Royaume-Uni (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>), (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>) menés par l'OCDE. Cependant, l'intégration des questions ayant trait à l'environnement international dans le processus national d'élaboration des règles n'est pas encore pleinement systématisée dans la plupart des pays de l'OCDE. Les *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale* (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>) visent à aider les pays à remédier à cette fragmentation en recommandant un discours cohérent et convaincant sur la CRI dans le but de favoriser l'intégration de la question de la qualité de la réglementation dans une politique menée à l'échelle de l'ensemble des administrations et appuyée par un mécanisme de coordination. Les données de l'enquête sur les iREG confirment cependant que les politiques de ce type demeurent l'exception dans les pays et que la responsabilité des activités de CRI continue, pour l'essentiel, d'être partagée entre plusieurs organes de l'administration centrale.
- **Les technologies innovantes actuelles ne connaissent pas de frontières, tandis que la réglementation reste largement cantonnée aux frontières nationales traditionnelles.** Les interconnexions découlant de la transformation numérique et, plus globalement, des technologies transformatrices pèsent de plus en plus sur les cadres réglementaires traditionnels, mettant au jour les limites des approches strictement unilatérales (OCDE, 2019<sup>[5]</sup>). La CRI est donc essentielle pour garantir que les réglementations protègent efficacement les citoyens contre les risques et les préjudices de ces technologies, tout en évitant des coûts d'innovation excessifs pour les entreprises. Le renforcement de la CRI peut permettre d'empêcher les entreprises de chercher à contourner les règles et inciter les pouvoirs publics à se livrer une « course vers le sommet » en adoptant des approches communes plus efficaces. Le *projet de Recommandation de l'OCDE sur la mise en œuvre d'une gouvernance réglementaire agile pour mettre l'innovation à profit* que prépare le Comité de la politique de la réglementation vise à aider les régulateurs à adapter leurs processus réglementaires face à une économie interconnectée, numérisée et tirée par l'innovation.
- **De plus en plus d'engagements internationaux sont pris concernant le recours à la CRI et aux bonnes pratiques réglementaires (BPR) afin de limiter les obstacles inutiles aux échanges, ce qui incite davantage à renforcer la qualité et la cohérence des**



**réglementations.** La CRI est considérée comme un mécanisme important pour limiter les coûts commerciaux inutiles résultant de divergences de vues, parmi les partenaires commerciaux, en matière de réglementation (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>). Par conséquent, les BPR et la CRI sont de plus en plus mobilisées dans le cadre d'accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Les accords de l'OMC sur la mise en œuvre des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC) créent un cadre global de transparence (OCDE/OMC, 2019<sup>[7]</sup>) qui a été abondamment utilisé au plus fort de la crise du COVID-19 dans le but d'accroître la prévisibilité des modifications apportées à la réglementation et de faciliter les échanges internationaux (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). En outre, les accords commerciaux comportent de plus en plus souvent des chapitres spécifiques établissant des engagements en matière de BPR, de coopération réglementaire internationale ou les deux (Kauffmann et Saffirio, 2021<sup>[8]</sup>). Ces engagements internationaux ont pour corollaire l'évaluation des effets commerciaux dans les analyses d'impact de la réglementation (AIR) au niveau interne (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>), (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Des méthodologies spécifiques d'évaluation des incidences des projets de réglementation se font jour et viennent appuyer les démarches visant à aplanir les divergences en matière de réglementation. Dans certains cas, ces analyses d'impact sont rattachées à des processus de notification internationaux, ce qui permet de renforcer l'efficacité du dialogue et de la coopération réglementaire.

- **Les pays pourraient intensifier leur recours à la CRI pour répondre à des enjeux de politique publique au-delà des échanges.** Les analyses réalisées à l'échelle des pays confirment que, hormis dans certains domaines de l'action publique ou au sein des autorités chargées de la politique commerciale, les régulateurs sont peu au fait de l'existence de pratiques systématiques de CRI (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>), (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Il n'en reste pas moins que les travaux analytiques insistent sur le fait que la CRI constitue un outil essentiel pour la réalisation d'objectifs stratégiques nationaux et internationaux allant bien au-delà de la libéralisation des échanges. C'est particulièrement vrai des problématiques transfrontières telles que celles qui ont trait à l'environnement : les initiatives de CRI entreprises de longue date pour régler le problème de la pollution atmosphérique transfrontière en offrent un bon exemple (Kauffmann et Saffirio, 2020<sup>[9]</sup>). Une récente étude de l'OCDE prévoit ainsi que la coordination de l'action de la Chine, de la Corée et du Japon aboutirait à la mise en place des meilleures techniques disponibles dans les trois pays, ce qui permettrait d'améliorer la qualité de l'air de manière bien plus significative qu'au travers d'approches strictement nationales et de réduire l'exposition des populations à la pollution atmosphérique (Botta et al., 2021<sup>[10]</sup>). La CRI peut permettre aux régulateurs d'aborder les difficultés au niveau de gouvernance adéquat, de limiter les frictions et divergences inutiles entre cadres réglementaires, de mettre en commun les ressources administratives et d'étoffer le corpus de données factuelles sur lequel fonder les réglementations (OCDE, s.d.<sup>[11]</sup>).

## Introduction

La pandémie de COVID-19 a souligné la nécessité d'intégrer la CRI dans des cadres réglementaires *ex ante* sur lesquels s'appuyer face aux urgences transfrontières. La CRI est essentielle pour que les responsables de l'action publique et les autorités réglementaires puissent répondre à des menaces communes ensemble et rapidement et, s'agissant du COVID-19, éradiquer le virus dans tous les pays. La CRI permet d'assurer l'apprentissage mutuel sur des questions telles que la mise au point de vaccins, de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement et de garantir la disponibilité des biens essentiels, notamment les produits médicaux, ainsi que de faciliter l'interopérabilité des services et des activités transfrontières tels que les télécommunications ou les transports. Pourtant, la crise fait apparaître un



décalage entre, d'une part, la nature de plus en plus transfrontière des enjeux politiques et, d'autre part, le champ d'application traditionnel — national — des lois et règlements, qui, avec la fiscalité et les dépenses publiques, constituent les principaux outils de l'action réglementaire. Face à la pression de l'urgence, les pays ont souvent, dans un premier temps, réagi de manière unilatérale, recourant à des solutions nationales ou infranationales, voire à l'isolationnisme, pour protéger leur population d'une menace dont ils considéraient qu'elle venait essentiellement de l'extérieur (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>).

La CRI est inscrite dans la *Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, ce qui illustre son importance pour la qualité et l'efficacité de l'action réglementaire (OCDE, 2012<sup>[12]</sup>). Les travaux de l'OCDE ont permis de dégager plusieurs moyens par lesquels les pays peuvent mettre en œuvre ce principe, notamment la prise en compte systématique des instruments internationaux dans l'élaboration des réglementations, l'ouverture des processus de consultation aux parties étrangères, l'intégration de la cohérence avec les normes internationales dans l'évaluation *ex post* et la mise en place, au sein de l'administration, d'un mécanisme de coordination visant à centraliser les informations pertinentes en matière de CRI. Ces pratiques faisaient déjà l'objet d'un suivi dans l'*édition 2018 des Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation*. Celui-ci a montré que si les pays reconnaissent de plus en plus la pertinence de la CRI au regard de la qualité de la réglementation, rares sont ceux à suivre, en la matière, une stratégie déployée à l'échelle de l'ensemble de l'administration, et la gouvernance de la CRI reste très éclatée. Cette édition des Perspectives analyse le développement de ces pratiques et rend compte des nouvelles évolutions en matière de CRI dans les pays de l'OCDE. Elle met également en lumière une série d'initiatives de CRI qui ont permis aux pays de répondre aux enjeux stratégiques liés à la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>).

Le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE a récemment élaboré un ensemble de *Principes de bonne pratique en matière de coopération réglementaire internationale* dont le but est d'aider les régulateurs à mieux appliquer le Principe 12 de la Recommandation à l'appui de la qualité de la réglementation. Les Principes de bonne pratique s'articulent autour de trois piliers : i) définir une stratégie de CRI et sa gouvernance, ii) intégrer plus de considérations liées à la CRI dans l'activité nationale d'établissement de règles et iii) participer à la coopération internationale aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>). Ce chapitre s'appuie sur de nouvelles données des iREG pour recenser les exigences et pratiques réglementaires sur la base de ces piliers. Il répertorie par ailleurs, en se fondant sur les travaux du Partenariat des OI, les initiatives récentes visant à améliorer la qualité et l'efficacité des activités de réglementation.

## Gouvernance de la CRI

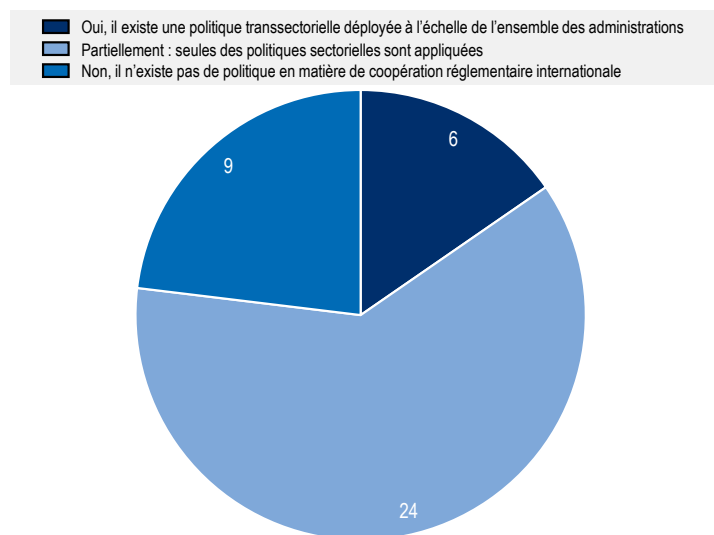
Polymorphe, la coopération réglementaire internationale (CRI) est mise en œuvre au travers de toute une série de processus et d'acteurs, tant au niveau national qu'international. Par conséquent, le déploiement, à l'échelle de l'ensemble des administrations, d'une stratégie visant à garantir que tous les acteurs responsables de l'élaboration, de la supervision ou de la mise en œuvre des réglementations nationales intègrent systématiquement les questions d'ordre international dans les procédures internes profiterait grandement aux initiatives de CRI (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>).

On peut définir une politique de CRI opérante comme une stratégie systématique déployée au niveau national et à l'échelle de l'ensemble des administrations dans le but de favoriser la coopération réglementaire internationale, qu'elle soit exprimée dans un document stratégique général ou un autre instrument (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>). Or, bien qu'il soit admis qu'une action de ce type est essentielle à l'efficacité des pratiques de CRI, seuls six répondants ont formulé une politique globale intégrée et des orientations connexes. Les différents exemples de politiques de CRI confirment que celles-ci peuvent varier quant à leur champ d'application et leurs fondements juridiques, allant d'obligations légales à des méthodes plus douces (Encadré 4.1).

En outre, si quelques pays se sont dotés de politiques de CRI intégrées et systématiques, celles d'une grande partie des répondants sont « partielles » en ce sens qu'elles ne s'appliquent qu'à certains secteurs, sont limitées au voisinage géographique ou à une région spécifique, voire à un certain type de coopération. Celles des pays membres de l'Union européenne, en particulier, sont rarement menées à l'échelle de l'ensemble des administrations, même si leurs processus nationaux de réglementation sont largement calqués sur leurs pratiques de coopération réglementaire régionale du fait même de leur appartenance à l'Union. L'Union européenne demeure le cadre régional de coopération réglementaire régionale le plus ambitieux parmi ceux qui impliquent des pouvoirs réglementaires supranationaux. Les États membres de l'Union européenne disposent ainsi, intrinsèquement, d'un mécanisme actif de coopération réglementaire intégré à leurs processus de réglementation en vertu de leurs obligations liées à leur qualité de membre et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (OCDE, 2018<sup>[13]</sup>). Étant donné qu'elles se limitent, sur le plan géographique, à leurs partenaires régionaux, ces politiques de CRI peuvent être considérées comme « partielles » (Graphique 4.1). La Commission européenne mentionne toutefois la CRI dans son « programme pour une meilleure réglementation », ce qui permet de garantir qu'il en est tenu compte lors de la préparation de nouvelles initiatives et propositions ainsi que dans le cadre de la gestion et de l'évaluation au niveau européen de textes existants.

Quelques pays ont mis en place des politiques de CRI « partielles » dans le sens où elles se limitent à une seule forme d'instruments internationaux, généralement des dispositions contraignantes du droit international ou des normes internationales. Il convient cependant de souligner qu'en dépit de leur caractère « partiel », ces politiques de CRI peuvent néanmoins constituer une base utile pour l'intégration de cadres nationaux et internationaux. En Allemagne, par exemple, l'article 25 de la Loi fondamentale constitue une base juridique « partielle » pour la CRI en ce qu'il dispose que certains instruments internationaux, à savoir les « règles générales du droit international public », font partie intégrante du droit fédéral. En outre, la Cour constitutionnelle allemande a établi le principe de *Völkerrechtsfreundlichkeit* (ouverture au droit international public), selon lequel la Loi fondamentale allemande « présume l'intégration de l'état créé dans l'ordre juridique international de la communauté des États »<sup>1</sup>. Par conséquent, il convient d'interpréter le droit allemand de façon aussi cohérente que possible avec le droit international. Cet exemple illustre le fait que la jurisprudence et les principes juridiques établis par des tribunaux nationaux peuvent favoriser l'intégration de la CRI dans la législation et la réglementation internes.

#### Graphique 4.1. Nombre de juridictions disposant d'un socle juridique ou d'une stratégie intégrée explicite et publiée en matière de CRI



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : Enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Rares sont les pays à avoir mis en place une nouvelle politique de CRI au cours des dernières années. Parmi les membres de l'OCDE, le Royaume-Uni, notamment, a entrepris un processus ambitieux de conception et d'élaboration d'une telle politique, puisque, dans la foulée de son *Examen de la coopération réglementaire internationale par l'OCDE*, un appel à contributions visant à définir, en matière de CRI, une stratégie à l'échelle de l'ensemble des administrations a été présenté au Parlement britannique (BEIS, 2020<sup>[14]</sup>).

Dans l'ensemble les dispositifs institutionnels de contrôle de la CRI restent dispersés entre différentes autorités (Graphique 4.2). Seuls quatre pays indiquent, en effet, que leur programme de travail en la matière relève d'un organe unique, généralement celui qui dispose des fonctions de contrôle réglementaire les plus étendues (Graphique 4.2 et Encadré 4.2). Ce rôle limité des organes concernés dans le contrôle de la CRI fait apparaître un décalage entre la CRI et l'amélioration de la réglementation, ce qui montre bien que les considérations d'ordre international sont encore rarement perçues comme faisant partie intégrante du processus national d'élaboration de la réglementation.

La structure de gouvernance la plus répandue, en ce qui concerne la CRI, demeure le partage de responsabilités entre organes compétents du pouvoir central. Cela se comprend aisément dans la mesure où la bonne mise en œuvre de la CRI nécessite d'agir à l'échelle de l'ensemble des administrations et donc, nécessairement, de faire intervenir différents acteurs (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>). L'analyse des pratiques nationales à travers le prisme des mécanismes spécifiques de la CRI vient quelque peu clarifier la répartition des responsabilités liées à la CRI entre administrations. Par exemple, certaines autorités spécifiques sont souvent chargées de la prise en compte des instruments internationaux. Si cette responsabilité incombe encore, le plus souvent, aux ministères investis de l'élaboration de la réglementation, de plus en plus de pays la confient aux organes de contrôle réglementaire, ce qui laisse transparaître une importance croissante de la CRI dans les programmes d'amélioration de la réglementation (Graphique 4.3).

Cela étant, plus d'un tiers des répondants ne se sont toujours pas dotés d'une structure de gouvernance spécialement consacrée au contrôle des activités de CRI (Graphique 4.2), ce qui complique la coordination entre autorités disposant de fonctions de CRI et de connaissances en la matière.

#### Encadré 4.1. Exemples de politiques intégrées de CRI dans certains pays de l'OCDE

La CRI est formellement intégrée dans le cadre de politique réglementaire global du **Canada**, la Directive du Cabinet sur la réglementation (DCR). La DCR impose aux régulateurs d'évaluer les occasions de coopérer avec d'autres juridictions et de s'aligner sur celles-ci, à l'échelle nationale et internationale, afin de réduire le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises canadiennes, tout en préservant ou en améliorant la santé publique, la sécurité, la sûreté et le bien-être socioéconomique des Canadiens, ainsi que la protection de l'environnement.

En **Lettonie**, les réglementations n° 707 et 96 du cabinet régissent respectivement les relations de l'État avec les organisations internationales et les institutions de l'Union européenne. Celles-ci impulsent une orientation stratégique aux activités de CRI de la Lettonie dans ces enceintes par l'établissement de procédures relatives à la préparation, à l'élaboration, à la coordination, à l'approbation et à l'actualisation des documents réglementaires.

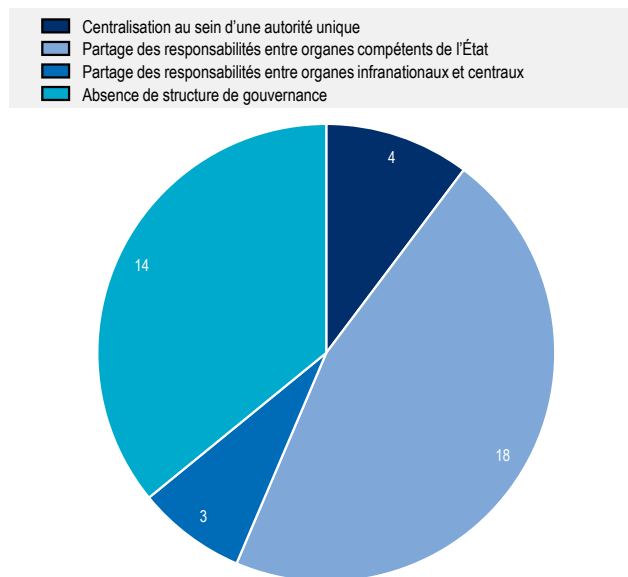
Au **Mexique**, le cadre juridique de la CRI se divise en deux ensembles de dispositions. Il s'agit i) des deux documents clés qui encadrent les pratiques de CRI dans l'établissement national de la réglementation, à savoir la Loi générale sur l'amélioration de la réglementation et la Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation ; ii) des documents juridiques et stratégiques qui encadrent les initiatives du Mexique en matière de coopération réglementaire, notamment la Loi sur la conclusion de traités et la Loi sur le commerce extérieur.

En **Nouvelle-Zélande**, les considérations relatives à la CRI figurent dans des documents de base, notamment les Exigences de l'État en matière de bonnes pratiques réglementaires et la Stratégie de gestion de la réglementation de l'État.

Aux **États-Unis**, le décret présidentiel 13609 relatif à la promotion de la coopération réglementaire internationale définit l'objectif, les caractéristiques et les responsabilités attachés à la CRI pour l'ensemble des administrations. Il prévoit plus particulièrement, s'agissant de la coopération avec d'autres parties, les conditions préalables suivantes : i) transparence réglementaire et participation publique ; ii) coordination interne à l'échelle de l'ensemble des administrations ; iii) réalisation d'analyses d'impact de la réglementation.

Source : (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

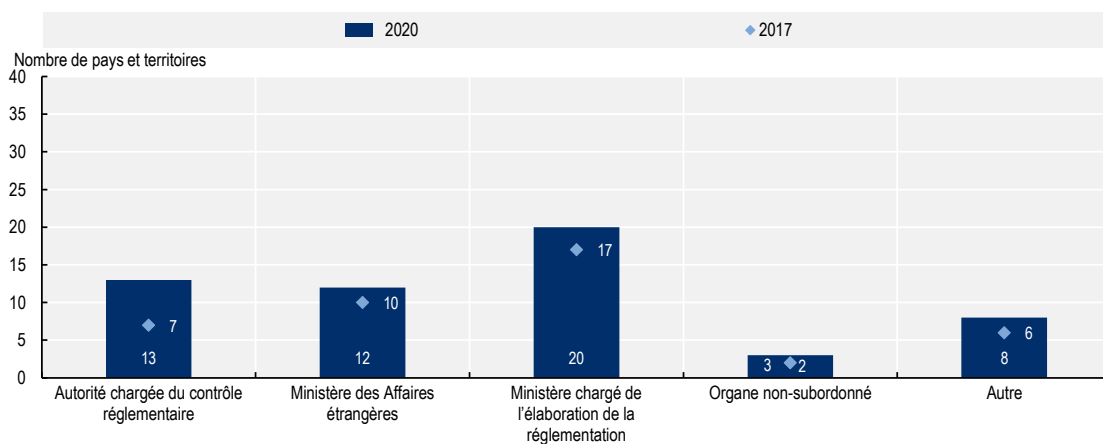
#### Graphique 4.2. Organisation du contrôle des pratiques ou activités de CRI



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : Enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

#### Graphique 4.3. Autorités chargées de contrôler la prise en compte des instruments internationaux



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : Enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

#### Encadré 4.2. Approches pratiques du contrôle de la CRI dans certains pays de l'OCDE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), l'organe central de contrôle du **Canada**, est doté d'une équipe de 16 employés à temps plein chargés d'appuyer et de coordonner les actions entreprises pour favoriser la coopération réglementaire à l'échelle internationale et nationale. Cette équipe travaille de concert avec les organismes de réglementation afin de s'assurer qu'ils respectent les obligations que leur impose la DCR et pilotent la participation du Canada à différentes instances de coopération réglementaire. Le SCT collabore aussi étroitement avec le ministère des Affaires mondiales du Canada dans le cadre de la négociation des dispositions réglementaires prévues par les accords commerciaux, y compris celles se rapportant à la CRI.

En **Nouvelle-Zélande**, la responsabilité du contrôle et de la promotion de la prise en compte de la CRI appartient concurremment à différents organismes. Le Trésor est l'organisme chef de file pour les bonnes pratiques réglementaires ; le ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi s'occupe de promouvoir la cohérence réglementaire internationale, tandis que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce assure le rôle de principal conseiller et négociateur pour les politiques commerciales, et formule des conseils sur le processus de conclusion de traités internationaux. Le Trésor et le ministère des Entreprises travaillent en coordination dans différents domaines de la CRI, notamment l'intégration de chapitres transversaux sur les BRP et la coopération réglementaire dans les traités de libre-échange, la représentation de la Nouvelle-Zélande auprès d'enceintes internationales de réglementation, et la contribution aux études comparatives sur la réglementation et l'environnement réglementaire.

Source : (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

### Intégration de la CRI dans l'ensemble du processus national d'élaboration de la réglementation

Les pratiques internationales constituent, sous la forme de données probantes et de connaissances spécialisées, une source d'inspiration essentielle pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>). Les outils traditionnels de gestion de la réglementation, notamment l'AIR et l'association des parties prenantes, offrent aux pays une voie leur permettant d'assurer la prise en compte des pratiques internationales. Par ailleurs, les résultats de l'enquête sur les iREG et les analyses réalisées à l'échelle des pays confirment une tendance générale au renforcement de l'intégration des questions d'ordre international dans le processus national d'élaboration de la réglementation (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>), (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

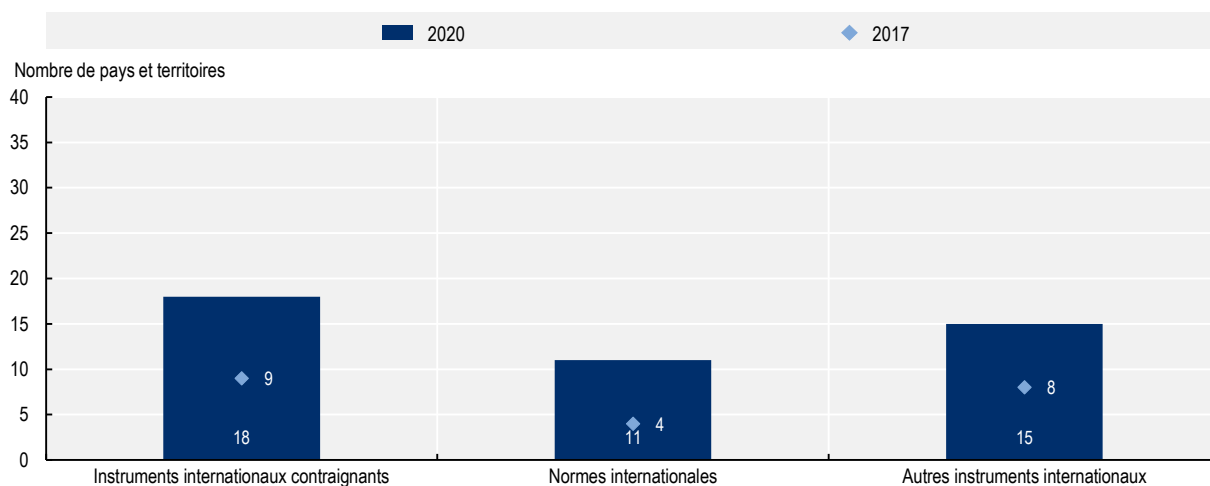
#### *Prise en compte des éléments probants et instruments internationaux*

Dans le monde entier, les décideurs recueillent et utilisent des données probantes pour formuler les réglementations, de même que les organisations internationales pour élaborer les instruments internationaux. À l'évidence, ces données peuvent aussi profiter aux régulateurs confrontés à des défis similaires dans d'autres juridictions. Il peut s'avérer très utile d'inventorier les éléments probants internationaux pour constituer le corpus de données destiné à une réglementation particulière, élargir le champ des possibles de l'action politique et bâtir, au sujet de la mesure choisie, un discours fondé sur des faits (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>).

Les obligations formelles d'intégration des instruments internationaux sont un moyen fréquemment employé pour assurer la prise en compte, dans le processus national d'établissement de la réglementation, des pratiques et des compétences observées à l'étranger. La plupart des pays ont mis en place de telles obligations, en particulier en ce qui concerne les instruments internationaux contraignants ou les normes internationales (Graphique 4.4). Plusieurs pays imposent également des obligations spécifiques pour ce qui est d'« autres » types d'instrument, généralement les directives européennes ou les instruments internationaux non contraignants. L'Australie, par exemple, incite les régulateurs à aligner la législation sur les instruments internationaux pertinents ; la Nouvelle-Zélande, pour sa part, encourage la prise en compte de résolutions, déclarations et orientations non contraignantes en plus d'instruments contraignants tels que les traités et les conventions. Comme le montre le Graphique 4.4, la prise en compte d'instruments internationaux en tout genre s'est notablement intensifiée ces dernières années.

Comme indiqué ci-dessus, les missions de contrôle font l'objet de clarifications de plus en plus précises afin que les autorités — que la responsabilité relève d'un organe unique ou soit partagée par plusieurs d'entre eux — veillent à la bonne prise en compte des instruments internationaux. Enfin, une légère tendance à la hausse observée depuis 2017 montre que différentes formes d'orientations ou de sources d'information complémentaires sont de plus en plus mises à disposition pour encourager l'utilisation des instruments internationaux. Cet accompagnement renforcé semble aller dans le sens d'une systématisation du recours aux instruments internationaux dans les activités réglementaires nationales.

#### Graphique 4.4. Nombre de pays et territoires qui appliquent une règle formelle imposant la prise en compte des instruments internationaux dans l'élaboration des règles (2017-2020)

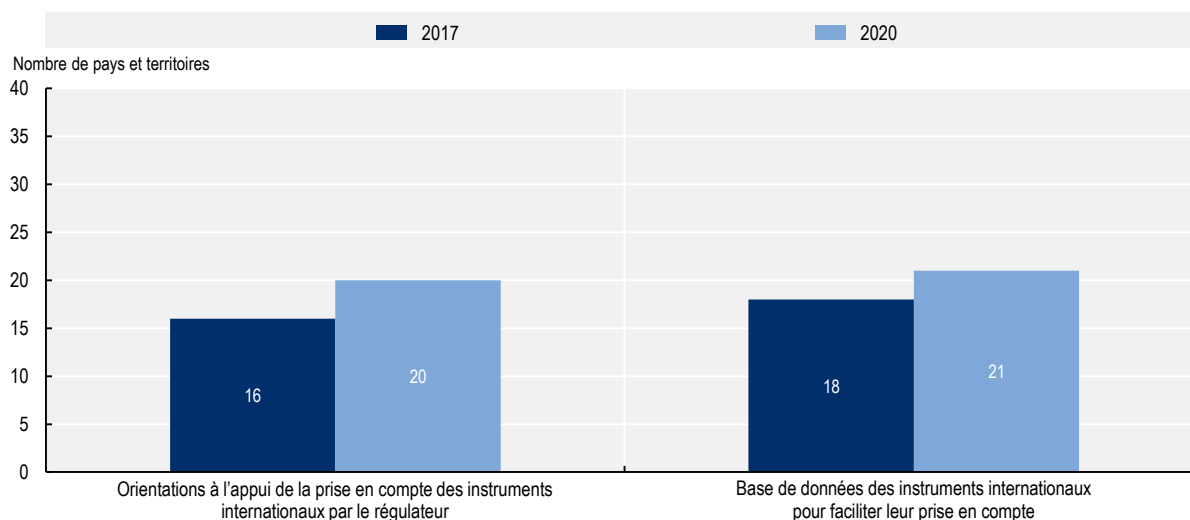


Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : Enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

## Graphique 4.5. Orientations et bases de données à disposition pour favoriser la prise en compte des instruments internationaux

39 répondants



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : Enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

### Encadré 4.3. L'utilisation des données probantes internationales pour façonner l'action réglementaire nationale

Au **Chili**, la directive présidentielle n° 3/2019 sur l'impact de la réglementation incite les régulateurs à vérifier l'existence, au niveau international, de dispositions prises pour répondre à une difficulté semblable à celle que la réglementation nationale doit résoudre, et à apprécier leur degré de réussite.

Le guichet unique consacré aux nouveaux modèles économiques mis en place par le **Danemark** en 2018 impose à l'Autorité danoise des entreprises (ADE) de collaborer avec les pays voisins pour analyser les modalités de mise en œuvre des directives européennes entre les différents territoires. L'accent est mis tout particulièrement sur l'économie du partage, l'économie circulaire, le commerce électronique ainsi que les données et les nouvelles technologies. Ancrée dans la Stratégie du Danemark pour la croissance numérique, au titre du pilier sur la réglementation agile, cette initiative vise à lever les obstacles numériques aux échanges à l'appui d'un marché intérieur européen propice à l'innovation.

En **Estonie**, les régulateurs sont tenus, lors de l'élaboration de projets de loi, d'examiner les pratiques internationales connues pour ce qui est de la question à l'étude. Si des informations tirées de textes étrangers ont contribué à la rédaction d'un projet, il doit en être fait mention dans la note explicative d'accompagnement.

La **boîte à outils de la Commission européenne** encourage l'utilisation de données probantes de qualité dans l'élaboration de la réglementation, indiquant qu'« à première vue, les données émanant d'offices ou de services de statistique nationaux ou internationaux agréés peuvent être exploitées avec plus de confiance que celles provenant de publications non soumises à un comité de lecture ou de parties prenantes intéressées ». Pour permettre la mise en œuvre de ces lignes directrices, elle précise qu'au-delà des sources disponibles à l'échelle de l'UE, nombre d'organisations et institutions



internationales établissent des statistiques et des rapports utiles dans des domaines tels que l'énergie, l'environnement, l'agriculture et les échanges. La boîte à outils présente quelques exemples des organismes internationaux concernés, notamment les Nations unies (ONU), l'OCDE, l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation internationale du travail (OIT).

En **Slovénie**, les régulateurs sont tenus, lors de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires, d'utiliser les informations tirées des règlements de l'UE, des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, de l'analyse de l'acquis communautaire, de l'analyse d'au moins trois systèmes juridiques d'États membres de l'UE ainsi que, au-delà de l'UE, d'accords internationaux et d'analyses de la réglementation d'autres systèmes juridiques.

Source : réponses à l'enquête 2020 sur les iREG. Voir également [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf).

#### Encadré 4.4. Utilisation des bases de données à l'appui de l'action réglementaire dans les pays de l'OCDE

L'utilisation de recueils d'informations et d'instruments internationaux pour étayer les processus de réglementation est une pratique de plus en plus répandue dans les pays de l'OCDE. Ceux-ci permettent, en effet, d'accéder rapidement aux instruments internationaux à disposition ainsi qu'à ceux dont un pays donné est signataire, d'élargir la base d'éléments probants qui contribuent à l'élaboration des réglementations et de rationaliser le cycle de vie de ces dernières en permettant aux décideurs de faire concorder leurs propositions avec les engagements internationaux pris par leur pays.

- Le gouvernement du **Mexique** s'est doté d'une base de données générale contenant des informations d'ordre procédural destinées à orienter son action au sein des instances juridiques internationales grâce à la mise à disposition du texte intégral, en espagnol, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, de la loi sur la conclusion des traités et de la loi sur l'approbation des traités internationaux en matière économique. Cette base de données recense en outre les engagements du Mexique en matière de droits de l'homme en vertu du droit international ainsi que les juridictions internationales applicables au pays.
- La **République slovaque** exploite une série de bases de données sectorielles dans des domaines clés, notamment le changement climatique, le droit international privé, les infrastructures de qualité (normes, métrologie et essais) ainsi que les accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux conclus dans le cadre de l'UE.
- Le système d'information juridique de la **Slovénie** permet d'accéder aux documents législatifs publiés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne. Ces données sont étayées par une série de liens vers des ressources gouvernementales et informatives.
- Au **Royaume-Uni**, le ministère des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement international (FCDO) tient une base de données en ligne répertoriant plus de 14 000 traités qui intéressent le pays. Par ailleurs, la publication des Bulletins sur les formalités conventionnelles offre des mises à jour régulières sur l'évolution des engagements internationaux du Royaume-Uni et un service de renseignement spécifique aiguille les utilisateurs dans leurs recherches.



Source : réponses à l'enquête 2020 sur les iREG, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambinter.php#gsc.tab=0> ; <http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/ovzdušie/politika-zmeny-klimy/medzinarodne-zmluvy-dohovory/> ; <http://www.unms.sk/?medzinarodne-zmluvy-a-dohody> ; <http://www.mhsr.sk/obchod/multilateralne-obchodne-vztahy/wto/dolezite-dohody-prijate-v-ramci-wto-a-gatt> ; <http://www.mhsr.sk/uploads/files/3dlejuve.pdf> ; <http://www.pisrs.si/pis.web/> ; <https://www.gov.uk/guidance/uk-treaties>.

#### Encadré 4.5. Intégration des obligations, normes et pratiques internationales dans la réglementation interne

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 » (guide sur l'AIR destiné aux réunions des ministres et aux organes nationaux d'établissement des normes). Lorsque c'est possible, les mesures ou normes réglementaires doivent être compatibles avec les normes et pratiques internationales ou internationalement acceptées pertinentes afin de limiter au maximum les obstacles aux échanges. Si la réglementation envisagée suppose l'établissement ou la modification de normes applicables à des domaines déjà visés par des normes internationales, l'initiateur du projet doit préciser si les normes proposées diffèrent de la norme internationale (et pourquoi).

En **Israël**, la résolution gouvernementale 4398, adoptée en 2018, pose un principe selon lequel l'élaboration des réglementations nationales doit se fonder sur les pratiques et règles internationales. En outre, lors de la phase de conception des normes internes, l'Institut de normalisation israélien est tenu de vérifier l'existence de normes internationales applicables. À compter de la période 2017-2020, le ministère de l'Économie a adopté un plan triennal d'alignement des normes israéliennes sur les normes internationales, ce qui a permis de supprimer des divergences recensées dans plus de 500 normes.

Le **Mexique** a mis en place diverses dispositions qui favorisent l'adoption de normes internationales portant principalement sur des normes et règles techniques. En l'absence de normes internationales, la prise en compte de normes étrangères est encouragée. Ce dispositif s'applique en particulier aux normes émanant de deux grands partenaires commerciaux : les États-Unis et l'Union européenne. Pour aider les régulateurs à respecter cette obligation, des lignes directrices sur l'intégration des normes internationales dans les normes ou règles techniques internes ont été élaborées et l'obligation légale reprend des exemples de normes internationales et étrangères.

En **Nouvelle-Zélande**, les Exigences de l'État en matière de bonnes pratiques réglementaires s'appliquent à tous les systèmes réglementaires du pays, et par conséquent à toutes les catégories de mesures et d'acteurs réglementaires. Il est précisé que « le gouvernement estime qu'il est plus probable d'obtenir des résultats durables présentant un réel intérêt pour les Néo-Zélandais lorsqu'un système réglementaire [...] est conforme aux normes et pratiques internationales pertinentes visant à maximiser les avantages tirés des échanges et des flux transnationaux de personnes, de capitaux et d'idées (sauf si cela risque de compromettre des objectifs et des valeurs d'importance pour le pays) ». Les organismes de réglementation doivent en principe procéder à une « analyse systématique des impacts et des risques, notamment par l'évaluation d'autres possibilités d'actions législatives et non législatives, ainsi que des potentielles interactions et convergences de la modification proposée avec les impératifs nationaux et internationaux existants au sein de ce système réglementaire ou de systèmes réglementaires connexes ».

Aux **États-Unis**, les orientations de l'Office de la gestion publique 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 organisme doit tenir compte des normes internationales dans les mécanismes de passation de marchés et de réglementation ». En outre, le décret présidentiel 13609 relatif à la promotion de la coopération réglementaire internationale dispose que les agences doivent, « pour les réglementations significatives dont l'organisme concerné estime qu'elles produisent 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'États étrangers que les États-Unis sont convenus de prendre en considération 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 en matière de réglementation.

Source : (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

### ***Associer les parties prenantes étrangères et garantir la transparence***

La transparence des processus réglementaires nationaux peut accroître la prévisibilité des cadres réglementaires nationaux auprès des parties prenantes étrangères concernées, et leur permettre, grâce à une participation active, d'apporter de précieuses contributions. L'implication des parties prenantes dans les processus réglementaires peut utilement éclairer sur les conséquences transfrontières imprévues des projets de réglementation, tout en contribuant à faire connaître les approches réglementaires mises en œuvre dans d'autres pays et territoires (Basedow et Kauffmann, 2016<sup>[15]</sup>). Des études de l'OCDE ont montré qu'il est rare que les régulateurs fassent des efforts afin d'associer expressément les parties prenantes étrangères à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires, malgré le fait que les procédures de consultation sont la plupart du temps ouvertes à toutes les parties prenantes, y compris aux parties prenantes étrangères (OCDE, 2018<sup>[16]</sup>). La notification obligatoire des projets de réglementation aux instances internationales pourrait être mise à profit pour alerter les parties prenantes étrangères, et tirer parti de leurs contributions (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>). En pratique, ces notifications sont le plus souvent utilisées pour évaluer les conséquences des réglementations sur les échanges. La notification des projets de mesures aux partenaires commerciaux est en effet requise aux termes de certains accords commerciaux ainsi que dans le cadre des engagements souscrits au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au titre des Accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Certains pays font toutefois savoir qu'ils notifient également d'autres instances internationales. L'Allemagne, par exemple, est tenue à des obligations de notification auprès de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), une organisation internationale regroupant, outre l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Suisse et la Belgique. Dans le même esprit, les Pays-Bas informent l'Organisation internationale du travail (OIT), le Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union économique Benelux, une organisation regroupant les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, de la mise en œuvre de nouvelles réglementations, s'il y a lieu.

Bien que la notification des projets de mesures aux instances internationales ou aux partenaires étrangers permette de recueillir de précieuses informations, on constate la plupart du temps un décalage entre les processus de notification et la politique réglementaire nationale, qui conduit à négliger des sources d'informations utiles disponibles au sein d'autres organes administratifs (OCDE, 2018<sup>[16]</sup>). Comme observé par le passé, de nombreux pays ne font toujours aucun effort particulier afin d'associer les parties prenantes étrangères à leurs processus d'élaboration de la réglementation (22 répondants indiquent ne jamais les associer à l'élaboration de textes législatifs, et 21 dans le cas de textes réglementaires) (Graphique 4.6).

Néanmoins, les pays qui s'efforcent d'associer les parties prenantes étrangères confirment recourir à diverses pratiques à cet effet (Encadré 4.6). Les invitations ciblées à formuler des commentaires restent le moyen le plus fréquemment utilisé pour consulter les parties prenantes étrangères (Graphique 4.6).

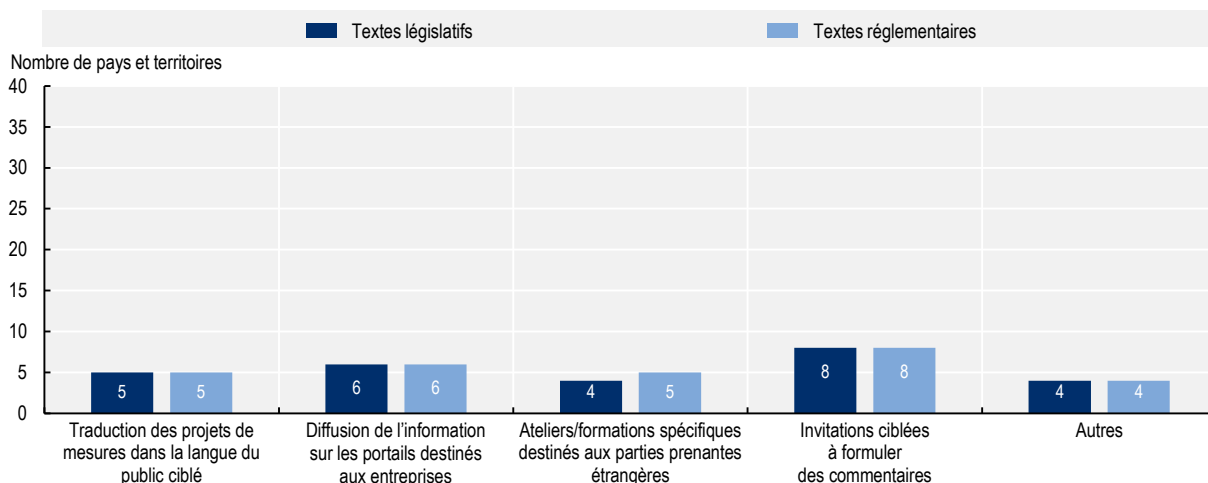
#### Encadré 4.6. Associer les parties prenantes étrangères à l'élaboration de la législation nationale

La **Lettonie** mène des consultations avec des parties prenantes étrangères, notamment dans les États baltes (Estonie et Lituanie), dans le cadre de l'élaboration de certains textes législatifs. Les autorités échangent en outre régulièrement avec des parties prenantes extérieures, comme le Conseil des investisseurs étrangers en Lettonie, qui regroupe des entreprises, chambres de commerce, représentants de l'École d'économie de Stockholm à Riga, et des conseillers du commerce extérieur de la France.

Le gouvernement **norvégien** mène fréquemment des consultations avec certaines parties prenantes internationales sur de nouvelles propositions de réglementation ayant des effets transfrontaliers. Ces initiatives ciblent des entreprises, des associations et des organisations en particulier, mais restent occasionnelles. On citera à cet égard deux exemples récents : la réforme de la loi sur les entreprises financières menée par le ministère des Finances, et une toute nouvelle loi sur les jeux d'argent en cours d'élaboration par le ministère de la Culture.

Source : Indicateurs de l'enquête 2020 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

#### Graphique 4.6. Méthodes d'évaluation des effets sur les pays et territoires étrangers et de ciblage des pays et territoires pour l'évaluation des textes réglementaires



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

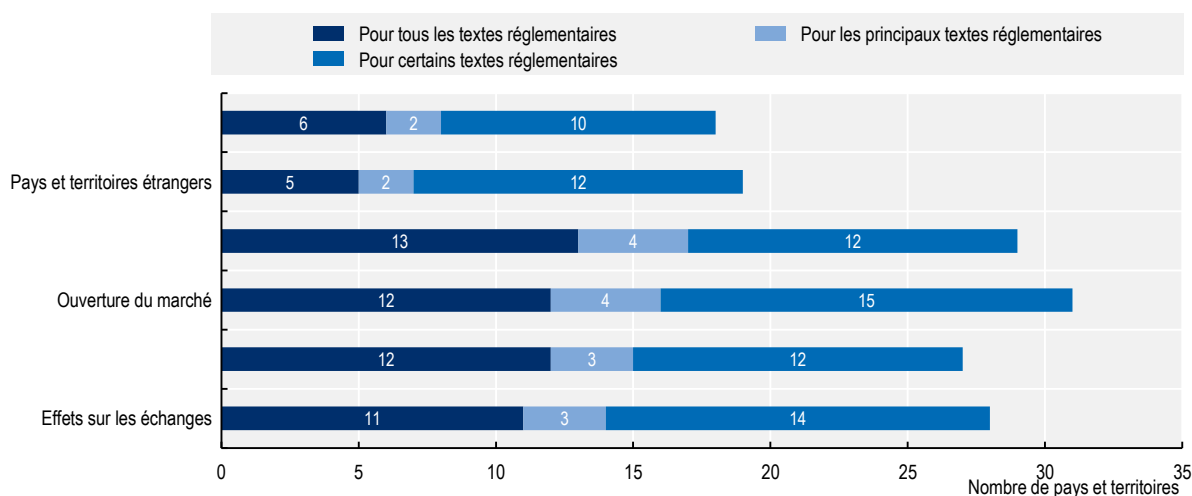
Source : indicateurs de l'enquête 2020 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

## Évaluer les effets à l'international

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

En plus d'associer les parties prenantes étrangères aux processus réglementaires, les pays peuvent également promouvoir la CRI par une prise en compte plus systématique des éventuels effets internationaux dans leurs processus d'AIR. Les analyses d'impact de la réglementation (AIR) sont un moyen efficace de promouvoir la CRI en ce qu'elles permettent aux pays d'examiner les conséquences internationales de leurs activités. Comme on l'a observé en 2014 et en 2017, les pays font état d'une série d'effets liés à la CRI dans le cadre de leurs processus d'AIR, et recensent notamment les effets spécifiques sur le commerce, l'ouverture des marchés, ainsi que sur les pays et territoires étrangers (Graphique 4.7). Les effets des projets de réglementation sur les échanges et l'ouverture des marchés sont ceux qui sont le plus fréquemment pris en compte par les pays. Près de 75 % des répondants déclarent examiner les implications de leurs projets de réglementation sur le commerce, et environ 80 % les effets sur l'ouverture des marchés. Ces chiffres illustrent une tendance croissante observée depuis 2017. La prise en compte des effets de la réglementation nationale sur les pays étrangers est moins systématique, seule une poignée de pays se livrant à une telle analyse pour l'ensemble des textes réglementaires (Graphique 4.7).

### Graphique 4.7. Nombre de pays et territoires dotés 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



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

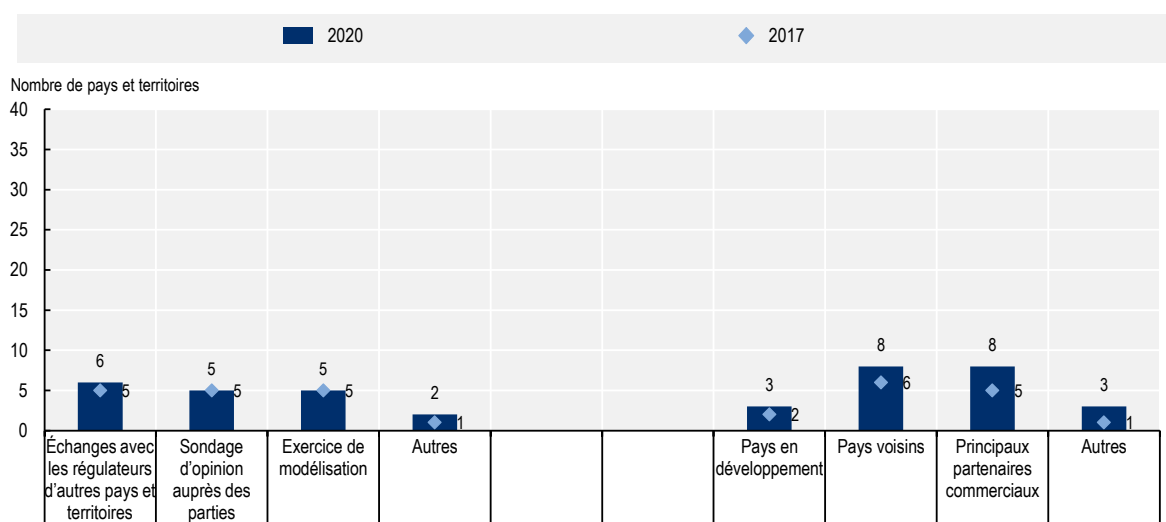
Source : indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2020 sur la politique et la gouvernance réglementaires : <http://oe.cd/ireg>.

Compte tenu de la méthodologie particulière utilisée pour évaluer les effets internationaux des réglementations nationales, et en tenir compte, joindre les différents spécialistes qui, au sein de l'administration, possèdent les compétences requises, peut nécessiter davantage de temps et la mobilisation de plus de personnel. Certains pays ont par conséquent décidé de recourir dans un premier temps à un « calculateur » d'impact réglementaire afin de déterminer les types d'effets internationaux à évaluer. Par exemple, pour estimer plus précisément les effets sur les échanges commerciaux uniquement si cela s'avère nécessaire, le Mexique a inclus un « filtre commercial » dans son calculateur d'impact réglementaire. Ce filtre permet de prendre en compte les effets sur le commerce extérieur dès l'amorce du processus d'AIR. Les questions ont pour but d'aider les régulateurs à évaluer si leurs projets sont susceptibles d'avoir des conséquences sur les échanges internationaux. Si le filtre met en évidence, en première analyse, des effets sur le commerce, un processus d'AIR est engagé, et les régulateurs doivent

répondre à une série de questions plus précises concernant les conséquences de leur projet sur le commerce extérieur (OCDE, 2018<sup>[21]</sup>).

Sur les 19 pays qui tiennent compte des effets internationaux de leurs réglementations, les pays voisins et les principaux partenaires commerciaux sont ceux qui sont le plus fréquemment ciblés. Les pays déclarent régulièrement utiliser une combinaison de méthodes afin d'évaluer ces effets, notamment des échanges avec les régulateurs des autres pays et territoires, l'utilisation de sondages d'opinion auprès des entreprises et d'autres parties prenantes, et des exercices de modélisation (Graphique 4.8).

#### Graphique 4.8. Méthodes d'évaluation des effets sur les pays et territoires étrangers et de ciblage des pays et territoires pour l'évaluation des textes réglementaires



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : indicateurs de l'enquête 2020 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

#### Encadré 4.7. Expériences des pays en matière d'évaluation des effets transnationaux dans le cadre des AIR

Le **Chili** a inscrit dans l'instruction présidentielle n° 3/2019 sur les conséquences des réglementations, des éléments qui concernent les effets des propositions réglementaires sur le commerce, ainsi que sur les normes internationales et les accords internationaux. Les régulateurs sont tenus d'évaluer l'ampleur de ces effets, sur une échelle allant de nuls ou insignifiants, à peu, modérément, relativement ou très importants.

Le **Danemark** évalue systématiquement les effets des nouvelles réglementations sur les obstacles internes aux échanges avec les autres pays de la région nordique, conformément à la résolution parlementaire V57 et au paragraphe 2.8.12.3 de ses lignes directrices sur la qualité juridique. Afin de limiter les obstacles inutiles, et d'éviter d'en ériger de nouveaux, les propositions portant sur des aspects susceptibles d'être concernés par des obstacles internes aux échanges, y compris en matière de libre circulation, doivent s'accompagner d'un examen de la législation en vigueur dans les autres pays nordiques avant d'être présentées au *Folketing* (Parlement). Cette obligation vaut aussi pour la mise en œuvre des directives européennes, ainsi que pour les effets sur les relations avec les îles Féroé et le Groenland.

Le **Mexique** a intégré dans son processus d'AIR un filtre commercial qui permet d'évaluer les effets d'une mesure réglementaire sur les exportations et les importations, et au ministère de l'Économie de notifier l'OMC. Ce filtre consiste à répondre à une série de neuf questions précises grâce auxquelles les régulateurs peuvent déterminer si leurs projets de réglementation sont susceptibles d'avoir des effets sur les échanges commerciaux. Le cas échéant, une AIR portant plus précisément sur les échanges commerciaux est effectuée, et le projet de mesure réglementaire fait l'objet d'une notification à l'OMC, ce qui permet de recueillir les commentaires des autres membres de l'OMC et, éventuellement, des parties prenantes.

Le **Royaume-Uni** a adopté un nouveau modèle d'AIR en 2018, comprenant une nouvelle question relative aux effets des réglementations britanniques sur les échanges et les investissements internationaux (*Cette mesure est-elle susceptible d'avoir des effets sur les échanges commerciaux et l'investissement ? Oui/Non*). Ce nouveau modèle a été testé en 2019. À la lumière des premières réponses, le ministère du Commerce international du Royaume-Uni (DIT), en liaison avec la Direction de l'amélioration de la réglementation (BRE), et le Comité consultatif sur la politique réglementaire (RPC) travaillent de concert à l'amélioration des méthodologies destinées à aider les ministères à évaluer les effets de leurs projets de mesures sur les échanges commerciaux.

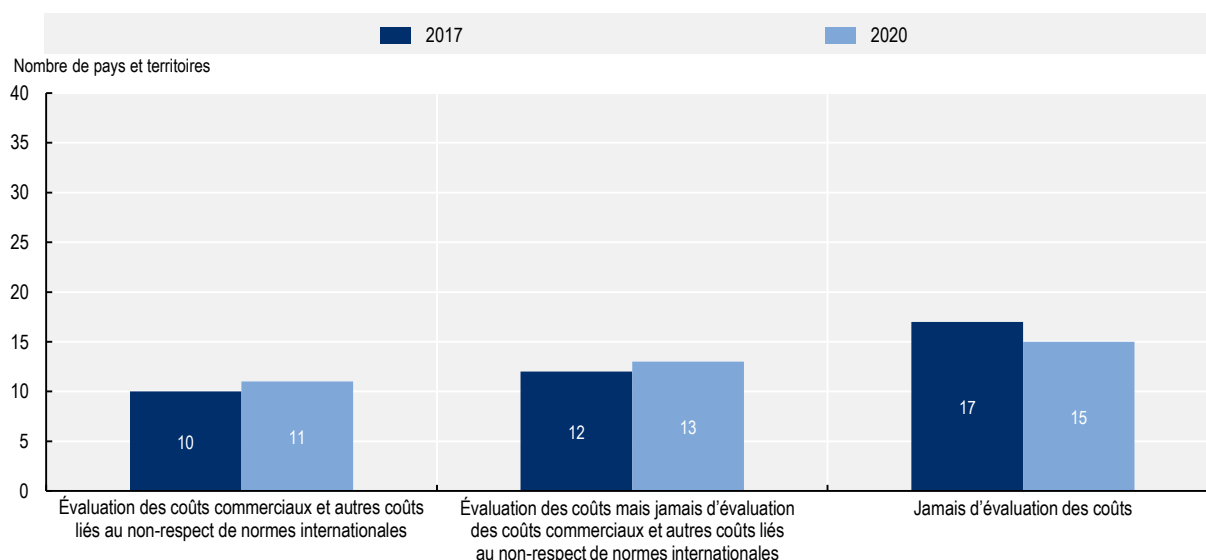
Source : (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>) (OCDE/OMC, 2019<sup>[7]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

### *Évaluation des effets internationaux des réglementations au moyen d'examen postérieurs à leur mise en œuvre*

Le plein effet d'une mesure réglementaire n'est connu qu'après sa mise en œuvre. C'est pourquoi l'évaluation *ex post* s'avère essentielle pour mettre en évidence les éventuelles divergences entre la réglementation nationale et les cadres internationaux, ainsi que les effets que ces divergences pourraient avoir sur les échanges commerciaux et dans d'autres domaines (Kauffmann et Basedow, 2016<sup>[17]</sup>). Elle permet aussi aux régulateurs de dresser un état des lieux des connaissances internationales en matière de réglementation, de faire le point sur les nouvelles approches adoptées par d'autres pays et territoires ayant pu faire la preuve de leur efficacité, et de comparer les réglementations mises en œuvre à l'étranger qui poursuivent des objectifs similaires en recourant à des approches différentes (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>). L'examen *ex post* peut ainsi contribuer à obtenir des données comparatives tout au long du cycle d'élaboration réglementaire, et à évaluer les réglementations existantes à la lumière de ces informations.

L'évaluation *ex post* en matière de CRI est une pratique peu répandue. Si le nombre de pays qui prennent en compte les coûts liés à la CRI dans leurs évaluations *ex post* des textes réglementaires ne montre guère de variation, on observe en revanche une légère tendance à la hausse pour ce qui est des textes législatifs (Graphique 4.9). Certains pays de l'OCDE fixent des orientations visant à intégrer la CRI dans leurs outils de gestion réglementaire, y compris les évaluations *ex post* (Encadré 4.8). Il ressort des chapitres consacrés aux bonnes pratiques réglementaires et à la CRI inclus dans les accords commerciaux que les pays considèrent de plus en plus les évaluations *ex post* comme un mécanisme de coopération réglementaire entre les parties, consistant notamment à promouvoir le partage des méthodologies et des résultats de ces évaluations (Encadré 4.9).

**Graphique 4.9. Nombre de pays et territoires qui évaluent les coûts dans les évaluations *ex post* des textes législatifs, y compris les coûts commerciaux et les autres coûts liés au non-respect des normes internationales**



Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : indicateurs de l'enquête 2020 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

#### Encadré 4.8. Prise en compte de la CRI dans les évaluations *ex post*

##### Canada

Dans la version actualisée de la Directive canadienne sur la réglementation de septembre 2018, la coopération en matière de réglementation fait partie intégrante du cycle réglementaire :

- Les régulateurs ont l'obligation d'évaluer au plus tôt les possibilités d'un alignement de la réglementation sur celle d'autres pays et territoires, à l'échelle nationale et internationale, afin de réduire le fardeau réglementaire pesant sur les entreprises canadiennes et que l'on pourrait éviter, tout en préservant ou en améliorant la santé publique, la sécurité, la sûreté et le bien-être socioéconomique des Canadiens, ainsi que la protection de l'environnement ;
- Lorsqu'une approche propre au Canada s'avère nécessaire, les organismes de réglementation doivent en expliquer la raison dans le résumé de l'analyse d'impact de la réglementation ;
- Les plans prospectifs de la réglementation imposent de recenser les enjeux en matière de coopération réglementaire ; et
- Lorsqu'ils entreprennent l'évaluation des règles existantes, les régulateurs doivent rechercher de nouveaux moyens d'alléger le fardeau réglementaire imposé aux parties concernées, notamment dans le cadre d'activités de coopération en matière de réglementation.

##### Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, les Exigences de l'État en matière de bonnes pratiques réglementaires s'appliquent à tous les systèmes de réglementation du pays, et partant à toutes les catégories de mesures et d'acteurs réglementaires. La partie A définit les exigences touchant à la conception des systèmes de réglementation. Il est précisé que « *le gouvernement estime qu'il est plus probable*



*d'obtenir des résultats durables présentant un réel intérêt pour les Néo-Zélandais lorsqu'un système réglementaire [...] est conforme aux normes et pratiques internationales pertinentes visant à maximiser les avantages tirés des échanges et des flux transnationaux de personnes, de capitaux et d'idées (sauf si cela risque de compromettre des objectifs et des valeurs d'importance pour le pays) ». La Nouvelle-Zélande retient dans ce contexte une interprétation de l'expression « normes internationales » plus large que dans le présent rapport, qui déborde du cadre de la définition qu'en donne l'OMC afin d'englober l'ensemble des instruments internationaux. La partie B définit les objectifs en matière de bonnes pratiques réglementaires des organismes publics. Les principes de bonnes pratiques réglementaires consistent à suivre et à évaluer les dispositifs réglementaires existants, et à rendre compte de ces activités. Les organismes de réglementation sont censés « examiner périodiquement d'autres systèmes réglementaires similaires, en Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays et territoires, afin de mettre en évidence d'éventuelles tendances, menaces, relations, possibilités de rapprochement, économies d'échelle et de gamme, ainsi que des exemples d'innovation et de bonnes pratiques ». Dans le cadre de leurs responsabilités en matière de bonne gestion de la réglementation, consistant à fournir des analyses fiables et un soutien à la mise en œuvre des changements apportés aux dispositifs réglementaires, les organismes de réglementation doivent en principe procéder à une « analyse systématique des impacts et des risques, y compris en évaluant d'autres options législatives et non législatives, et la manière dont la modification proposée pourrait interagir avec les impératifs nationaux et internationaux existants au sein de ce système réglementaire ou de systèmes réglementaires connexes, ou s'aligner sur ceux-ci ».*

Source : (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>) ; [www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/cabinet-directivereregulation.html](http://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/cabinet-directivereregulation.html) et <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/good-reg-practice.pdf>.

#### **Encadré 4.9. Le partage des résultats des évaluations *ex post* comme moyen de coopération réglementaire**

Les accords commerciaux, qui ont vu leur contenu et leur champ d'application s'étoffer, constituent un moyen de promotion de la qualité de la réglementation dans les pays. Plusieurs accords commerciaux signés récemment comportent des chapitres horizontaux spécifiques dont l'objectif est habituellement de promouvoir un niveau minimum de BPR et/ou de CRI entre les partenaires.

En encourageant les parties à renforcer les politiques de la réglementation, ces chapitres favorisent l'adoption systématique par les décideurs publics d'outils de gestion réglementaire, notamment les évaluations *ex post*, qui leur permettent de garantir la qualité des lois et des règlements.

Les chapitres concernés de l'accord commercial entre le Brésil et le Chili, de l'accord de partenariat économique UE-Japon, de l'AECG et de l'ACEUM prévoient notamment de promouvoir la coopération réglementaire entre les parties au moyen des évaluations *ex post*. L'AECG précise que, dans le cadre de leurs activités de CRI, les parties peuvent procéder à des évaluations *ex post* des réglementations ou des politiques, comparer les méthodes et les hypothèses utilisées, et partager les synthèses des conclusions de ces examens, le cas échéant. De même, le chapitre de l'accord commercial entre le Brésil et le Chili prévoit que les parties peuvent échanger des informations sur les méthodologies et pratiques d'évaluation *ex post*. L'accord entre l'UE et le Japon encourage les parties à partager des informations sur les bonnes pratiques réglementaires, y compris sur les évaluations rétrospectives. Enfin, l'ACEUM reconnaît que l'échange périodique d'informations sur les examens *ex post* des réglementations susceptibles d'avoir des conséquences sur les échanges ou l'investissement peut contribuer à minimiser les divergences réglementaires.



Note : les accords examinés dans (Kauffmann et Saffirio, 2021<sup>[8]</sup>) sont les suivants : l'accord entre la Nouvelle-Zélande et Singapour sur un partenariat économique plus étroit, l'accord de partenariat économique entre l'UE et le Japon ; l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'UE ; l'accord commercial entre le Brésil et le Chili ; l'accord commercial Chili-Uruguay ; l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) ; le premier amendement au Protocole additionnel à l'Accord-cadre de l'Alliance du Pacifique ; et l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM).  
Source : (Kauffmann et Saffirio, 2021<sup>[8]</sup>).

## Coopération bilatérale, régionale et multilatérale : tirer parti des initiatives en matière de coopération internationale pour améliorer la qualité du processus national d'élaboration de la réglementation

Les responsables de l'action publique à l'échelle nationale ont accès à une multitude de plateformes bilatérales, régionales et multilatérales qui leur permettent de coopérer et d'éclairer leurs approches face aux enjeux stratégiques nationaux (OCDE, s.d.<sup>[11]</sup>) (OCDE, 2014<sup>[19]</sup>). Les formes de coopération bilatérale, régionale et multilatérale viennent compléter utilement les actions purement unilatérales menées au niveau national. Une telle coopération internationale ouvre la voie à une collaboration institutionnalisée et permanente, et à davantage de cohérence en matière de réglementation. Les modalités de la coopération internationale sont fonction du système juridique et administratif et de la situation géographique du pays, ainsi que du secteur ou du domaine de l'action publique concerné (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>).

Ces plateformes prennent des formes toujours plus diverses, le paysage mondial étant aujourd'hui composé de multiples acteurs, organisations intergouvernementales (OIG), réseaux transgouvernementaux de régulateurs (RTG) ou instances privées d'établissement de normes. Ces organisations élaborent un ensemble de normes et de règles en pleine expansion (OCDE, 2019<sup>[20]</sup>), à l'appui des actions entreprises à l'échelle nationale en matière de réglementation, en vue de relever des défis qui revêtent aujourd'hui une dimension de plus en plus internationale. Pendant la crise du COVID-19, plusieurs projets de collaboration bilatérale et régionale ont été mis en œuvre entre des pays voisins et partageant les mêmes conceptions afin de répondre à des besoins urgents. L'ampleur mondiale de la pandémie a mis en évidence le rôle joué par les organisations multilatérales, et notamment leur importance en tant que plateformes d'information et d'élaboration d'instruments internationaux, deux outils majeurs au service des décideurs publics nationaux (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[21]</sup>). Au-delà de la pandémie, d'autres initiatives ont récemment vu le jour afin de répondre aux nouvelles priorités et à leur évolution, comme celle destinée à favoriser la coopération mondiale en matière d'innovation (Encadré 4.12).

Malgré le rôle important joué par les OI dans le processus d'élaboration de la réglementation nationale, l'édition précédente des *Perspectives de la politique de la réglementation* a mis en lumière la nécessité impérieuse pour ces dernières d'accroître la transparence, l'efficacité et l'impact de leurs instruments, notamment par l'adoption de BPR, telle que celles préconisées dans la *Recommandation de 2012 concernant les processus d'élaboration de la réglementation nationale* (OCDE, 2018<sup>[13]</sup>). Des efforts supplémentaires sont nécessaires, et à ce titre, certaines OI ont récemment annoncé des mesures et initiatives, en plus du *Recueil de pratiques des organisations internationales : au service d'instruments internationaux plus efficaces* (Recueil des OI), élaboré en collaboration par le Partenariat pour l'établissement de règles internationales efficaces, destinées à renforcer leurs processus d'élaboration des règles dans l'optique d'accroître l'efficacité de leurs instruments internationaux.

Cette section présente l'apport des instruments internationaux dans le processus d'élaboration des règles nationales, en s'appuyant sur les résultats de l'enquête iREG et sur les récents travaux analytiques de l'OCDE. Elle met également en évidence le rôle particulier joué par les OI à cet égard pendant la crise du COVID-19. Enfin, elle décrit les mesures spécifiques prises par les OI afin d'améliorer la qualité du processus d'élaboration des règles internationales. Les principales sources d'informations utilisées dans

cette section sont les résultats de l'enquête de 2018 conduite auprès des organisations internationales, les études récentes réalisées par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (OCDE, 2020<sup>[22]</sup>), le Bureau international des poids et mesures (BIPM) (OCDE, 2020<sup>[23]</sup>) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (OCDE/OMC, 2019<sup>[7]</sup>), ainsi que les premières conclusions tirées du Recueil des OI.

### ***Des instruments internationaux à l'appui des processus réglementaires nationaux***

L'expertise et les données internationales sont essentielles pour aider les responsables nationaux de l'action publique à élaborer des politiques efficaces et fondées sur des données probantes dans un monde fortement interconnecté. Les OI sont, avant tout, des enceintes institutionnelles qui permettent aux acteurs de s'engager dans la CRI. Elles disposent d'une grande quantité d'informations et possèdent une vaste expérience dont les gouvernements et les organismes publics peuvent tirer parti (OCDE, 2014<sup>[19]</sup>). En d'autres termes, elles offrent un cadre permettant d'organiser le partage de données entre leurs membres dans leurs domaines d'action respectifs et sous diverses formes (brutes, compilées dans des bases de données, analysées dans des rapports thématiques ou par pays).

Cet échange régulier et permanent d'informations permet aux membres des OI de confronter leurs points de vues sur les nouveaux défis de l'action publique auxquels ils sont confrontés, et d'envisager différentes mesures pour y répondre. C'est le cas, par exemple, au sein de l'OMC, du comité sur les obstacles techniques au commerce et du comité des mesures sanitaires et phytosanitaires qui jouent le rôle d'« incubateur » en organisant des sessions ou des ateliers thématiques au cours desquels les membres échangent, notamment, sur des questions de réglementation sectorielle actuelles, nouvelles ou émergentes (comme l'efficacité énergétique ou l'étiquetage nutritionnel) (OCDE/OMC, 2019<sup>[7]</sup>).

Cette fonction de « centres de données » s'avère déterminante dans le contexte de la crise du COVID-19. Pratiquement toutes les OI qui hébergent des instruments normatifs, y compris l'OCDE, ont créé un site internet dédié à l'épidémie de coronavirus pour servir de plateforme de partage d'informations conformément à leurs mandats respectifs (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). En plus de ces sites publics, elles offrent aussi un espace permettant à leurs membres d'échanger sur leurs mesures respectives et de rechercher des positions communes (Encadré 4.10).

Outre le partage d'informations, les OI contribuent à faire converger les approches de pays confrontés à des problèmes similaires, par exemple en concevant des terminologies ou des instruments internationaux. En effet, lorsque les délégués ou les régulateurs nationaux parviennent à des accords dans le domaine de la CRI, ou lorsqu'ils adoptent des règles dans le cadre de procédures institutionnalisées, les résultats peuvent être intégrés dans des instruments normatifs sous diverses formes (OCDE, 2014<sup>[19]</sup>). Ces instruments internationaux, qui peuvent être transposés dans les législations nationales, sont susceptibles d'accroître la cohérence des approches réglementaires entre les pays.

Du fait de la pandémie de COVID-19, les OI ont été pressées d'apporter à leurs membres des solutions pour les aider à faire face à la crise (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Plusieurs OI ont mis à profit leurs fonctions normatives et leurs connaissances dans leurs domaines d'expertise respectifs pour élaborer des orientations destinées à adapter leurs outils traditionnels au contexte de la pandémie, en dispensant des conseils à leurs membres sur la manière d'en gérer les effets dans leur région ou de répondre à la crise économique et sociale mondiale qui en découle (Encadré 4.11).

#### Encadré 4.10. Les OI, des plateformes d'échange d'informations d'urgence en période de COVID-19

Un grand nombre d'OI ont répondu aux besoins urgents de leurs membres de disposer de données pour faire face à la crise provoquée par la pandémie de COVID-19.

- L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a joué un rôle de premier plan à cet égard en compilant et en diffusant des statistiques sanitaires essentielles pour l'évaluation des programmes de santé et la formulation de recommandations sur des questions de santé publique de portée mondiale. Le Règlement sanitaire international (RSI) de l'OMS offre un cadre juridique global qui définit les obligations des pays en matière de gestion des urgences de santé publique d'ampleur internationale. Le RSI est le seul instrument juridique mondial contraignant destiné à prévenir la propagation internationale des maladies, et à s'en protéger (Burci, 2020<sup>[24]</sup>). En vertu du RSI, l'OMS joue le rôle d'instance centrale de coordination dans la lutte contre la pandémie. Elle reçoit des notifications et diffuse des informations qui aident les scientifiques à faire face à une épidémie de portée mondiale.
- L'OCDE compile des données et des analyses en temps réel sur les conséquences multiples de la crise mondiale dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi ou de la fiscalité<sup>1</sup>.
- L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) compile les données de ses membres sur les résultats d'investigations menées sur des animaux en vue de détecter des infections par le SRAS-CoV-2<sup>2</sup>.
- L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a diffusé des notifications concernant des mesures<sup>3</sup> relatives au COVID-19, et a publié une série de notes d'information sur le COVID-19 et le commerce mondial.
- L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) a réalisé une évaluation d'impact de la crise du COVID-19 sur le secteur du tourisme<sup>4</sup>.
- Le Conseil des régulateurs européens de l'énergie a permis aux régulateurs de l'énergie de partager des analyses sur les mesures mises en œuvre par les différents pays pour faire face à la baisse de la demande d'énergie induite par la crise du COVID-19, ainsi que sur les pratiques concernant les moyens de venir en aide aux clients vulnérables.
- L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a mis au point un outil de gestion des données massives relatif aux chaînes alimentaires dans le contexte de la pandémie de COVID-19 qui permet de rassembler, d'organiser et d'analyser des informations quotidiennes concernant les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'alimentation et l'agriculture, les chaînes de valeur, les prix des denrées alimentaires, la sécurité alimentaire et les mesures mises en œuvre. Comme l'indique le site web de la FAO, cet outil vise à terme à fournir aux pays des données et des informations sur l'impact de la pandémie sur les chaînes alimentaires en vue d'éclairer leurs décisions<sup>5</sup>.
- L'outil de communication du Réseau douanier de lutte contre la fraude (CENcomm) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) permet aux douanes du monde entier de partager des informations sur les faux médicaments et produits médicaux.

1. <https://www.oecd.org/coronavirus/fr>.

2. Voir la section *Événements chez les animaux* à l'adresse suivante : <https://www.oie.int/fr/ce-que-nous-proposons/urgence-et-resilience/covid-19/>.

3. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/covid19\\_e.htm#faq](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm#faq) et [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/standards\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/standards_report_e.pdf).

4. <https://www.unwto.org/impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-on-international-tourism>.

5. <http://www.fao.org/datalab/website/web/covid19>.

Source : (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>).

#### **Encadré 4.11. Les OI, des plateformes d'action conjointe dans le contexte de la crise du COVID-19**

Les OI offrent un cadre d'action conjointe, et un grand nombre d'entre elles ont à ce titre élaboré des orientations dans le contexte de la pandémie de COVID-19 destinées à aider leurs membres à faire face à la crise sanitaire, économique ou sociale.

- L'OCDE a fourni des conseils personnalisés dans ses différents domaines d'action afin d'aider les pays à faire face à la crise, notamment sur les moyens de préserver la qualité de la réglementation en période de crise.
- L'Organisation internationale du travail (OIT) a établi une « check-list » des mesures à prendre en matière de prévention et de limitation de la propagation du COVID-19 au travail, qui permet d'évaluer les risques de pandémie par l'adoption d'une approche collaborative, et de prendre des mesures destinées à protéger la sécurité et la santé des travailleurs.
- L'Organisation maritime internationale (OMI) a fourni des conseils et des orientations visant à faciliter le commerce maritime et à préserver la santé des marins.
- L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a élaboré des « guides de référence rapides » qui fournissent des orientations sur des sujets particuliers afin d'aider ses membres à faire face aux risques en matière de continuité des activités et des opérations aériennes induits par la crise du COVID-19.
- L'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) a élaboré des directives sur la protection des forces de l'ordre et des premiers intervenants.
- Le Commonwealth a élaboré des lignes directrices concernant la pratique sportive, l'exercice et l'activité physique, ainsi qu'une politique sportive dans le contexte de la pandémie de coronavirus.
- L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a formulé des orientations sur différents sujets visant à faciliter la circulation transfrontière des biens essentiels.
- Le Bureau international des poids et mesures (BIPM) travaille avec les instituts nationaux de métrologie sur la validation, l'étalonnage et la vérification des instruments de mesure concernant un éventail de produits essentiels dans le contexte de la pandémie de COVID-19, et sur la mise au point de protocoles pour l'organisation de comparaisons scientifiques destinées à étayer les tests antigéniques et les essais de vaccins.

Source : (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

#### **Encadré 4.12. Charte des Nations agiles : vers une nouvelle coopération internationale en matière de réglementation ?**

En novembre 2020, le Canada, le Danemark, les Émirats arabes unis, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et Singapour ont signé la Charte des Nations agiles qui établit un réseau intergouvernemental destiné à favoriser une coopération internationale en matière d'innovations. L'objectif principal de ce réseau est de trouver un juste équilibre entre la création d'un environnement réglementaire propice à l'introduction et à l'expansion des innovations, tout en améliorant la gestion des risques transfrontières par les pouvoirs publics.

En résumé, la Charte des Nations agiles énonce l'engagement pris par chaque pays de créer un environnement réglementaire dans lequel les nouvelles idées peuvent prospérer. Cet accord ouvre la voie à une coopération entre ces nations visant à aider les innovateurs à appréhender les règles en vigueur dans chaque pays, à tester de nouvelles idées auprès des régulateurs, et à les déployer à l'échelle des sept marchés. Parmi les domaines prioritaires de coopération figurent l'économie verte, la mobilité, les données, les services financiers et professionnels, ainsi que les diagnostics et les traitements médicaux.

En vertu de la charte, les participants reconnaissent que les bonnes pratiques en matière de réglementation évoluent, et ils les réexamineront de façon régulière en tenant compte des travaux de l'OCDE, du Forum économique mondial et d'autres organisations internationales.

Source : <https://www.gov.uk/government/publications/agile-nations-charter> ; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/agile-governance-for-the-post-pandemic-world-wef-oecd-joint-event.htm>.

### **Améliorer la qualité et l'efficacité des instruments internationaux**

L'OCDE constate que les instruments internationaux sont devenus pour les régulateurs nationaux un moyen important de mise en œuvre de la CRI (OCDE, 2018<sup>[13]</sup>). Néanmoins, pour que les organismes de réglementation tiennent compte de manière plus systématique des instruments internationaux lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des cadres réglementaires nationaux, il faut que ces instruments soient de qualité élevée, qu'ils soient largement et aisément accessibles, et susceptibles de répondre à l'intérêt général dans leur propre juridiction.

L'OCDE a recensé cinq priorités essentielles qui permettraient d'accroître l'efficacité des instruments internationaux : améliorer la compréhension des instruments internationaux en précisant les terminologies existantes et les effets juridiques ; renforcer la mise en œuvre des instruments internationaux au niveau national ; développer une culture de l'évaluation des instruments internationaux ; assurer une participation efficiente des parties prenantes ; et maximiser les possibilités de coordination entre les OI (OCDE, 2016<sup>[25]</sup>). Dans le cadre du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE, le Partenariat pour l'élaboration efficace de règles internationales (le « Partenariat des OI ») s'est penché sur ces cinq objectifs, et a tiré des enseignements des politiques réglementaires nationales pour l'élaboration de la réglementation internationale. Le *Recueil de pratiques des organisations internationales : au service d'instruments internationaux plus efficaces* (le « Recueil des OI ») met en évidence un nombre croissant de tendances et d'exemples de pratiques d'OI qui visent à garantir la qualité des instruments internationaux (Encadré 4.13), et énonce des principes essentiels destinés à améliorer l'efficacité du processus d'élaboration des règles internationales. Utilisé comme un outil pratique par les secrétariats des OI dans le cadre de leurs activités normatives, le Recueil des OI permet également aux régulateurs nationaux de se repérer parmi les instruments internationaux, et de déterminer ceux qui sont les plus pertinents pour eux. Il constitue également une source importante d'informations sur les outils relatifs à la qualité réglementaire utilisés au niveau international (OCDE, 2021<sup>[26]</sup>).

#### **Encadré 4.13. Exemples de pratiques des OI visant à améliorer la transparence, l'évaluation et la coordination des instruments internationaux**

##### **Amélioration de la compréhension de divers instruments internationaux**

Dans le cadre des efforts visant à améliorer la visibilité et la clarté des travaux et des instruments des OI, le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE, consultable en ligne, regroupe les textes de tous les instruments juridiques élaborés dans le cadre de l'OCDE depuis 1961 – y compris les instruments

abrogés – ainsi que des informations sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces instruments et sur l'adhésion de non-Membres. Une brochure téléchargeable rassemblant ces informations est également disponible pour chaque instrument. Le Recueil est également accessible au grand public, et il est mis à jour par la Direction des affaires juridiques de l'OCDE.

### **Renforcement de la mise en œuvre**

Dans le cadre d'une stratégie globale destinée à renforcer la mise en œuvre de ses normes, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) a entrepris de se doter d'un Observatoire qui sera chargé de suivre l'application des normes internationales élaborées par l'Organisation. Les données collectées et analysées permettront à l'OIE de mieux comprendre les difficultés de mise en œuvre, et d'évaluer la pertinence et l'efficacité de ses normes internationales. À terme, les résultats de l'Observatoire devraient permettre d'améliorer le processus d'établissement de normes de l'OIE, en fournissant des données qui serviront à la mise au point et à la révision des normes de l'Organisation.

### **Association des parties prenantes**

Afin d'instaurer une collaboration plus efficace avec ses parties prenantes, l'OMS a défini une politique à l'échelle de l'organisation, et élaboré à cette fin un « Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques » qui organise ses relations avec les organisations non gouvernementales (ONG), les entités du secteur privé, les fondations philanthropiques et les établissements universitaires. Le Cadre recense différents types d'interactions entre l'OMS et des acteurs non étatiques : participation, entre autres, à des consultations, des auditions et d'autres réunions de l'Organisation ; versement de contributions financières ou en nature ; communication de données factuelles ; activités de sensibilisation ; et collaboration technique, comprenant notamment le développement de produits, le renforcement des capacités, une collaboration opérationnelle dans les situations d'urgence et la contribution à la mise en œuvre des politiques de l'OMS. Des mécanismes de gestion des conflits d'intérêts et des autres risques liés à ses activités de collaboration sont également prévus.

### **Évaluation**

Afin de s'assurer que les normes ISO restent à jour et pertinentes à l'échelle mondiale, celles-ci font l'objet d'une évaluation au moins tous les cinq ans après leur publication dans le cadre du processus d'examen systématique. Il s'agit d'une pratique habituelle au sein des organismes privés de normalisation, et des processus similaires sont en place dans des OI telles que l'OIML ou ASTM International. Ce processus permet aux membres de l'ISO d'examiner le document et son utilisation dans leur pays (en consultation avec leurs parties prenantes) afin de décider s'il reste valable, s'il doit être mis à jour ou retiré. L'ISO propose également un document qui contient des recommandations concernant l'examen systématique.

### **Renforcement de la coordination**

L'approche collaborative entre la FAO, l'OIE et l'OMS autour du concept « Une seule santé » définit une orientation stratégique commune visant à garantir une coordination à long terme des initiatives mondiales destinées à répondre aux risques pour la santé humaine, animale et des écosystèmes, et à garantir la cohérence des activités de normalisation des trois organisations concernées.

Source : (OCDE, 2020<sup>[22]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[20]</sup>) ; (OCDE, 2021<sup>[26]</sup>).

## Note

<sup>1</sup> Cf. l'accord conclu entre la République fédérale d'Allemagne et la République d'Autriche relatif à l'assistance juridique et administrative en matière de douanes, d'accises et de monopoles, arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 22 mars 1983 (BVerfGE 63, 343-380 (370)).

## Références

- Basedow, R. et C. Kauffmann (2016), « International Trade and Good Regulatory Practices : Assessing The Trade Impacts of Regulation », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 4, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en>. [15]
- BEIS (2020), *International Regulatory Cooperation for a Global Britain: Government Response to the OECD Review of international Regulatory Cooperation of the UK*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/913730/international-regulatory-cooperation-for-a-global-britain.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913730/international-regulatory-cooperation-for-a-global-britain.pdf) (consulté le 8 février 2021). [14]
- Botta, E. et al. (2021), « The economic benefits of international co-operation to improve air quality in Northeast Asia ». [10]
- Burci, G. (2020), *The Outbreak of COVID-19 Coronavirus: are the International Health Regulations fit for purpose? EJIL: Talk!*, European Journal of International Law Blog, <https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-covid-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose/> (consulté le 7 juin 2021). [24]
- Kauffmann, C. et R. Basedow (2016), « The political economy of international co-operation – a theoretical framework to understand international regulatory co-operation (IRC) », OCDE, Paris, non publié. [17]
- Kauffmann, C. et C. Saffirio (2021), « Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 14, OCDE, Paris. [8]
- Kauffmann, C. et C. Saffirio (2020), « Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en>. [9]
- OCDE (2021), *Compendium of International Organisations' Practices: Working Towards More Effective International Instruments*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/846a5fa0-en>. [26]
- OCDE (2021), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eb656b8d-fr>. [18]



- OCDE (2021), *International Regulatory Co-operation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5b28b589-en>. [4]
- OCDE (2020), *IOs in the context of COVID-19: Adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis – Summary Note of COVID-19 Webinars of the Partnership of International Organisations for Effective International Rule-making*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Summary-Note-COVID-19%20webinars.pdf> (consulté le 16 juin 2021). [21]
- OCDE (2020), *No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3011ccd0-en>. [1]
- OCDE (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c88edbcd-en>. [22]
- OCDE (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en>. [3]
- OCDE (2020), *The Case of the International Bureau of Weights and Measures (BIPM)*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/international-regulatory-cooperation-and-international-organisations-the-case-of-the-international-bureau-of-weights-and-measures.pdf>. [23]
- OCDE (2019), *Regulatory effectiveness in the era of digitalisation*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf> (consulté le 28 avril 2020). [5]
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [20]
- OCDE (2018), « Favoriser l'adoption de règles de meilleure qualité grâce à la coopération réglementaire internationale », dans *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-9-fr>. [16]
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [13]
- OCDE (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en>. [2]
- OCDE (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en>. [6]
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [25]
- OCDE (2014), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Cases of the OECD and the IMO*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264225756-en>. [19]



- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>. [12]
- OCDE (s.d.), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [11]
- OCDE/OMC (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, Éditions OCDE, Paris/Organisation mondiale du commerce, Genève, <https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en>. [7]

# **5** La gouvernance des régulateurs sectoriels

---

La bonne gouvernance des régulateurs économiques est un élément important pour la solidité et la pertinence des politiques réglementaires. Elle favorise l'amélioration de la réglementation ainsi que la stabilité et la prévisibilité de la prise de décision en la matière. Face aux changements rapides qui remodelent les secteurs de réseau tels que l'énergie, l'eau, les communications électroniques et les transports, une bonne gouvernance peut donner confiance dans l'intégrité de la prise de décision. Le présent chapitre évoque la gouvernance des régulateurs en s'appuyant sur les données issues des Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels. Il aborde plus particulièrement les dispositifs de gouvernance mis en place pour préserver l'indépendance et promouvoir la redevabilité des régulateurs dans les pays membres et non membres de l'OCDE.

---

## Principaux constats

- **Les régulateurs économiques sont des acteurs incontournables dans la prestation de services essentiels, et leur gouvernance influe sur les performances des principaux secteurs de réseau.** Leurs activités ont souvent des répercussions sur les grands enjeux sociaux, économiques, technologiques et environnementaux examinés dans le chapitre 1. Les régulateurs occupent une place singulière, puisqu'ils interagissent avec les consommateurs, les entreprises et les administrations. Leur gouvernance et leurs performances ont des effets sur la qualité des services assurés, ainsi que sur la stabilité et la prévisibilité de la prise de décision en matière réglementaire.
- **Les données de l'OCDE montrent que de nombreux régulateurs ont en commun certaines fonctions essentielles visant à améliorer le fonctionnement et la situation des marchés, comme la régulation des prix, l'autorisation donnée aux entreprises de prendre part à des activités réglementées et l'adoption de décisions finales dans le cadre de différends.** Peu de régulateurs édictent de façon indépendante des normes applicables aux professionnels et aux consommateurs, mais ils sont nombreux à veiller au respect de telles normes. En moyenne, les régulateurs des secteurs de l'énergie et des communications électroniques disposent d'un champ d'action plus large que les régulateurs des autres secteurs. L'attribution claire de pouvoirs suffisants en matière de mise en application et de contrôle est essentielle pour l'efficacité globale du régime applicable.
- **La plupart des pays de l'OCDE ont délégué l'encadrement économique des secteurs de réseau à des organismes de réglementation indépendants, et cette configuration formelle témoigne d'un engagement en faveur d'objectifs à long terme dépassant les cycles politiques.** Parmi les régulateurs interrogés, une majorité sont des organismes dont l'indépendance est consacrée par la loi. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, la majorité des régulateurs sont des entités indépendantes dans les secteurs de l'énergie (87 %), des communications électroniques (84 %), du transport ferroviaire (83 %) et de l'eau (76 %). Dans le secteur du transport aérien, seulement 50 % des régulateurs des pays de l'OCDE sont indépendants. Dans les pays membres de l'Union européenne, des directives de l'UE s'appliquent à la mise en place de régulateurs indépendants dans les secteurs de l'énergie et du transport ferroviaire. Cela étant, que les régulateurs soient des instances juridiquement « indépendantes » ou « ministérielles », tout un éventail de bonnes pratiques en matière de dispositifs de gouvernance permet de préserver leur indépendance.
- **La plupart des régulateurs sont dotés de garde-fous juridiques en ce qui concerne la nomination, le licenciement et l'emploi ultérieur de leurs dirigeants, afin de favoriser l'indépendance de la prise de décision.** Une instance officielle unique nomme les dirigeants de la plupart des régulateurs de l'échantillon, même s'il n'est pas rare que le parlement soit associé aux nominations (en procédant à la nomination finale ou en donnant son avis). Le plus souvent, les dirigeants des régulateurs peuvent être révoqués sur décision de l'exécutif, mais la loi prévoit, dans la plupart des pays, des critères de révocation précis qui limitent l'arbitraire en matière de révocations. Des restrictions applicables aux activités d'après-mandat des dirigeants des organismes, y compris des délais de latence, sont couramment imposées pour réduire les risques liés aux allers-retours entre le secteur public et le secteur privé.
- **Si la plupart des régulateurs disposent d'une certaine indépendance en termes de prise de décision et de financement, les dispositifs destinés à garantir leur autonomie budgétaire et financière pourraient être renforcés.** Pour la plupart des régulateurs, la participation de l'exécutif au programme de travail, aux dossiers/décisions individuels et aux

recours engagés est limitée. La plupart des régulateurs disposent aussi d'un certain niveau d'autonomie pour fixer les redevances. Environ la moitié des régulateurs financés par des redevances en fixent eux-mêmes le montant, et de nombreux autres proposent un montant au parlement, au Congrès ou à l'exécutif. Néanmoins, les crédits budgétaires sont généralement annuels, et des mécanismes de financement pluriannuels permettraient de protéger les régulateurs contre des changements motivés par des raisons politiques.

- **En moyenne, les régulateurs disposant d'un plus grand degré d'indépendance utilisent davantage de dispositifs de redevabilité constitutifs d'une bonne pratique, ce qui renforce la confiance dont ils bénéficient.** Une corrélation positive et statistiquement significative entre les scores en matière d'indépendance et de responsabilité semble montrer que les régulateurs qui bénéficient de plus d'indépendance ont également des pratiques plus robustes en matière de redevabilité.
- **De nombreux régulateurs indiquent avoir mis en place des mesures de base pour assurer leur redevabilité, ce qui constitue une contrepartie indispensable de leur indépendance, mais la remontée d'information au sujet de leurs performances pourrait être améliorée.** La plupart des régulateurs appliquent de bonnes pratiques de base en matière d'association des parties prenantes. La majorité d'entre eux publient habituellement leurs projets de décisions, pour consultation, et répondent aux observations formulées par les parties prenantes. Néanmoins, il serait possible d'élargir la collecte et la remontée d'informations sur les performances des régulateurs, qui sont essentielles pour évaluer la qualité des processus et procéder à des améliorations. Au moins vingt pour cent des régulateurs de l'échantillon ne recueillent pas de renseignements sur la qualité de leurs processus réglementaires, leur respect des obligations légales et leur gouvernance institutionnelle.
- **De premiers éléments semblent montrer qu'il existe une corrélation entre la gouvernance des régulateurs et certains indicateurs relatifs aux performances des marchés dans les secteurs de l'énergie et des communications électroniques.** Des travaux futurs sur les liens entre la gouvernance et les performances des marchés pourraient fournir plus d'indications quant à l'existence de liens de causalité entre les performances des secteurs et la gouvernance des régulateurs sectoriels.

## Introduction

Les régulateurs économiques jouent un rôle essentiel dans les secteurs de réseau que sont l'énergie, les communications électroniques, les transports et l'eau. Leur action est déterminante pour relever les défis présentés au chapitre 1, car elle concerne souvent les principaux enjeux sociaux, environnementaux, technologiques et économiques de l'époque actuelle. Les régulateurs agissent comme des prescripteurs de réglementation, mais aussi comme des arbitres des marchés, garantissant l'efficacité des marchés et la qualité, la fiabilité et l'accessibilité financière des services. Dans certains cas, ils remplissent d'autres fonctions, comme la promotion de la concurrence sur les marchés. Ils apportent la confiance aux acteurs des marchés, notamment les opérateurs de réseaux et les prestataires de services, en assurant la stabilité de la prise de décision réglementaire. Cette confiance favorise à son tour la probabilité des investissements nécessaires dans le secteur, car les acteurs du marché pensent pouvoir attendre une rentabilité raisonnable. La bonne gouvernance des régulateurs favorise une meilleure réglementation, ainsi que la stabilité et la prévisibilité de la prise de décision réglementaire.

La gouvernance des régulateurs économiques contribue de façon importante à des cadres réglementaires forts qui peuvent renforcer la confiance et supporter les changements. Une gouvernance solide qui permet de renforcer la confiance dans les régulateurs est de plus en plus importante dans le contexte d'une

érosion de la confiance dans les établissements publics dans certains pays. Les données de l'OCDE suggèrent en effet que la confiance des citoyens dans les établissements publics est encore fortement amoindrie depuis la crise financière de 2009 dans tous les pays de l'OCDE (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>). Les régulateurs jouent un rôle majeur pour développer la confiance entre les acteurs d'un secteur donné et avec eux, en tenant compte des points de vue du gouvernement, de l'industrie et des consommateurs. Une défiance vis-à-vis des régulateurs pourrait porter atteinte à la confiance accordée à leur travail, à la stabilité qu'ils s'efforcent de garantir et aux investissements dans les secteurs sur lesquels ils exercent un contrôle. Un cadre de responsabilité solide est par conséquent d'autant plus nécessaire dans le contexte de marchés changeants et compte tenu du potentiel accru de défiance envers les autorités publiques, et les possibilités de recueillir les contributions des parties prenantes sont essentielles dans le contexte de l'évolution des marchés et de l'émergence de nouveaux acteurs économiques.

Les dispositifs de gouvernance qui garantissent l'indépendance des régulateurs renforcent la confiance dans le fait que les décisions sont prises avec intégrité, sans abus d'influence de la part du gouvernement, de l'industrie régulée ou d'autres parties prenantes. Dans le même temps, plus le régulateur est indépendant, plus il est tenu de rendre des comptes. Les instruments de promotion de la responsabilité permettent au gouvernement, au parlement, aux entités réglementées et au public d'évaluer les performances des régulateurs au regard de leurs objectifs. Ces dispositifs de gouvernance ne constituent pas une fin en soi, mais contribuent pleinement aux performances des autorités de réglementation qui sont tenues de prendre des décisions rigoureuses sur le plan technique, objectives et prévisibles, dans l'objectif final de favoriser l'amélioration des performances du secteur et des résultats pour les consommateurs.

Les régulateurs agissent sur des marchés qui changent rapidement, caractérisés par des évolutions et une incertitude qui influencent directement les objectifs de ceux-ci (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>). Une bonne gouvernance favorise la stabilité et la prévisibilité, même en période de transformation ou de crise. Dans le contexte de changements rapides dans les secteurs régulés, l'économie, la politique et la société, la confiance dans la prise de décision réglementaire devient d'autant plus cruciale. Les innovations technologiques transforment fondamentalement les marchés réglementés, en faisant évoluer le rôle du régulateur, ainsi que celui d'autres parties prenantes, et en fournissant de nouveaux outils pour les politiques de la réglementation (voir chapitre 1). Les études de cas fournies par les régulateurs du Réseau des régulateurs économiques de l'OCDE montrent que certains régulateurs réagissent face aux technologies émergentes et les exploitent, en adaptant leurs structures et leurs approches afin de mieux réglementer ces technologies et leur utilisation (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Des changements rapides surviennent également lorsque des crises, comme la pandémie de COVID-19, mais aussi des crises économiques, donnent lieu à des chocs brutaux. Les réactions des régulateurs face à la pandémie de COVID-19 permettent d'envisager cette situation d'incertitude sous un jour nouveau, en rappelant la nécessité pour les régulateurs de renforcer la résilience des secteurs (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>). Des secteurs en mutation doivent s'appuyer sur des régulateurs plus agiles, capables de s'adapter tout en demeurant prévisibles et responsables.

Dans le présent chapitre sont utilisées les données issues des Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels pour décrire les dispositifs de gouvernance de 163 régulateurs économiques agissant dans les secteurs de l'énergie, des communications électroniques, du transport ferroviaire, du transport aérien et de l'eau dans 47 pays<sup>1</sup>. La deuxième édition des indicateurs de 2018 s'appuie sur l'expérience des indicateurs de 2013, présentée dans les Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015. Ces indicateurs évaluent les dispositifs de gouvernance permettant de garantir l'indépendance (en ce qui concerne le budget, le recrutement et la prise de décisions) et de promouvoir la responsabilité (auprès du gouvernement, du parlement et du public). Ils mesurent par ailleurs le champ d'action des régulateurs, à savoir l'éventail des fonctions dont ils ont la charge. L'OCDE a mis au point ces indicateurs, puis collecté et révisé les données en consultation avec les membres du Réseau des régulateurs économiques (voir Encadré 5.1 pour plus d'informations).

L'objet du présent chapitre est de donner un aperçu des tendances en matière de gouvernance des autorités de réglementation, en se basant sur les données empiriques des indicateurs et les textes normatifs. Les résultats fournissent un panorama général de la gouvernance des régulateurs économiques, et permettent d'établir des comparaisons entre les pays et les secteurs. Le présent chapitre donne aux lecteurs une base empirique et normative pour évaluer et suivre les dispositifs de gouvernance des régulateurs dans les pays membres de l'OCDE, comme dans les pays non membres, et identifier les domaines qui pourront être améliorés.

Les données montrent un groupe de régulateurs disposant de mécanismes de gouvernance très variables pour préserver l'indépendance et promouvoir la responsabilité, et met en évidence les domaines dans lesquels des interventions sont nécessaires. Les mesures destinées à formaliser l'indépendance des régulateurs, comme l'établissement d'un régulateur juridiquement indépendant, concernent la majorité de l'échantillon. La plupart des régulateurs ont mis en place des dispositifs permettant de limiter l'arbitraire en matière de licenciement des dirigeants et de réduire le risque d'allers-retours entre le secteur public et le secteur privé des membres des conseils d'administration et des dirigeants des organismes. Les dispositifs de financement et de budgétisation incluent la plupart du temps des mesures de protection pour préserver un degré d'autonomie dans le financement et l'exécution du budget. La plupart des régulateurs sont également indépendants dans la prise de décisions. Des dispositifs exemplaires pour promouvoir la responsabilité et la transparence, comme la publication d'un rapport annuel, existent chez la plupart des régulateurs. Il demeure néanmoins une marge de progression en ce qui concerne la déclaration des performances, en particulier les données liées aux performances du régulateur. La plupart des régulateurs offrent aux parties prenantes la possibilité de donner leur avis sur les projets de décisions, même si, dans les secteurs des transports, une grande partie des régulateurs ne publient pas les projets de décisions réglementaires en vue de recueillir les observations des parties prenantes. Les indicateurs dressent le tableau d'un groupe hétérogène de régulateurs, montrant néanmoins des points de convergence en matière de bonnes pratiques dans certains domaines, avec des possibilités d'amélioration dans d'autres.

### Encadré 5.1. Travaux de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs

L'OCDE soutient les régulateurs dans leurs efforts pour améliorer leur gouvernance et leurs performances au moyen de son Réseau des régulateurs économiques (NER), en fournissant des conseils en matière de réglementation, en collectant et en analysant des données et en procédant à des examens approfondis par les pairs.

Créé en 2013, le **NER** constitue un forum unique en son genre pour les régulateurs agissant dans un certain nombre de secteurs réglementés comme les communications électroniques, l'énergie, les transports et l'eau dans le monde entier (le NER regroupe des régulateurs de pays membres et non membres de l'OCDE). Ce réseau permet à ses participants de mutualiser les expériences de terrain et les bonnes pratiques, de réfléchir aux différentes problématiques et d'identifier des solutions innovantes.

Plusieurs documents fournissent un **cadre normatif** en matière de gouvernance sur lequel s'appuient les travaux complémentaires de l'OCDE dans ce domaine. La **Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012** définit des mesures ambitieuses pouvant être appliquées par les gouvernements pour promouvoir une politique et une gouvernance réglementaires de qualité. Le septième principe de la recommandation concerne directement les régulateurs : « Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante » (OCDE, 2012<sup>[5]</sup>).

Le NER et le Comité de la politique de la réglementation ont élaboré en 2014 les **Principes de bonnes pratiques pour la gouvernance des régulateurs**. Les sept principes énoncés constituent des orientations concernant les arrangements, processus et pratiques institutionnels des régulateurs (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>). D'autres publications ont permis d'aller encore plus loin dans l'analyse de la gouvernance des régulateurs. Par exemple, des documents comme « Being an Independent Regulator » et « Créer une culture d'indépendance » explorent les éléments *de facto* et *de jure* de l'indépendance et la publication « Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination » traite des cadres de responsabilité et des mécanismes de coordination (OCDE, 2016<sup>[7]</sup> ; OCDE, 2017<sup>[8]</sup> ; OCDE, 2016<sup>[9]</sup>). Ces principes ont servi de point de départ à l'élaboration des **Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels**, sur lesquels repose le présent chapitre.

Dans le cadre du Réseau des régulateurs économiques, l'OCDE réalise des **examens approfondis par les pairs** qui permettent d'étudier et de renforcer l'évaluation des performances des régulateurs ainsi que leurs cadres de gouvernance. Le Cadre d'évaluation des performances des régulateurs économiques (PAFER) fournit une marche à suivre pour réaliser ces examens, sur la base du cadre réglementaire susmentionné et des enseignements tirés du NER.

Source : OCDE (s.d.), « Performance of Regulators », <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/performance-of-regulators.htm> (consulté le 10 juin 2020) ; OCDE (s.d.), « Publications of the Network of Economic Regulators », [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/publications-of-the-network-of-economic-regulators.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/publications-of-the-network-of-economic-regulators.htm) (consulté le 10 juin 2020).

## Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels

Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels de 2018 cartographient les dispositifs de gouvernance de régulateurs économiques présents dans 47 pays et cinq secteurs de réseau (énergie, communications électroniques, transport ferroviaire et aérien et eau). La base de données contient des renseignements fournis par 163 régulateurs différents. Les dispositifs de gouvernance évalués par les indicateurs se divisent en trois composantes, « indépendance », « responsabilité » et « champ d'action », décrites ci-dessous :

- La composante « **indépendance** » cartographie les dispositifs de gouvernance qui protègent la capacité du régulateur d'agir de façon indépendante, sans subir d'influence indue. Les questions ont pour objectif de jauger l'indépendance du régulateur en termes de budgétisation, de recrutement et de relations avec le pouvoir exécutif.
- La composante « **responsabilité** » consiste à mesurer l'obligation qu'a le régulateur de rendre compte au gouvernement, au parlement, aux parties prenantes et au grand public. Elle inclut le recours à certaines formes d'association des parties prenantes et la collecte, l'utilisation, la publication et le compte rendu des données sur la performance.
- La composante « **champ d'action** » correspond à l'étendue des compétences du régulateur. Il s'agit de poser des questions concernant les attributions du régulateur, qui vont de l'établissement des prix à la prise de décisions finales lors de litiges, et de déterminer si le régulateur assure ces fonctions de façon indépendante ou en collaboration avec d'autres organismes.

Un questionnaire complété par les régulateurs et les gouvernements, puis revu par le Secrétariat de l'OCDE, constitue la base des indicateurs, qui sont calculés en faisant la moyenne des questions et sous-questions pondérées de manière égale selon un questionnaire type. La méthode de calcul utilisée consiste à appliquer le même coefficient de pondération pour éviter toute hiérarchisation des différents éléments des indicateurs composites, bien que cela ne signifie pas pour autant une absence totale de pondération des composantes. Si les indicateurs ne reflètent pas l'importance relative de leurs composantes, ils donnent cependant une indication du degré relatif selon lequel les dispositifs de gouvernance d'un



régulateur correspondent aux bonnes pratiques, que l'on peut compléter par les différences observées dans les données sous-jacentes. D'autres méthodes permettent d'évaluer l'importance des composantes des indicateurs dans l'indicateur composite final ; le Manuel de l'OCDE sur la construction des indicateurs composites (Handbook on Constructing Composite Indicators) passe en revue la pondération égale et les autres méthodes qui permettent de pondérer les éléments des indicateurs composites. La méthode utilisée consiste à attribuer un score aux réponses sur une échelle de zéro (correspondant aux dispositifs de gouvernance les plus efficaces) à six (correspondant aux dispositifs de gouvernance les moins efficaces). Un score proche de zéro dans les composantes « indépendance » et « responsabilité » indique que le régulateur est doté des dispositifs de gouvernance qui correspondent le plus aux bonnes pratiques en la matière. En ce qui concerne la catégorie « champ d'action », un score proche de zéro indique que le régulateur exerce l'éventail d'activités le plus large.

Les indicateurs de 2018 ont été élaborés en se basant sur l'édition 2013, qui figure dans les Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015. Le questionnaire a évolué entre les deux millésimes. Les indicateurs de 2013 s'appliquaient aux régulateurs économiques de six secteurs de réseau : électricité, gaz, télécommunications, infrastructures de transport ferroviaire, aéroports et ports. En 2018, la couverture des secteurs par les indicateurs a changé, afin de mieux refléter le nouveau paysage réglementaire. Les indicateurs de 2018 concernent donc les secteurs suivants : énergie (anciennement électricité et gaz), communications électroniques (anciennement télécommunications), transport ferroviaire, transport aérien (anciennement aéroports seulement) et eau (nouveau secteur). Le contenu du questionnaire a également été modifié, en particulier avec la mise à jour de la partie consacrée à l'indépendance, afin d'évaluer les dispositifs pratiques ainsi que les mécanismes formels. Enfin, le processus de validation des données a évolué entre les deux enquêtes, car les personnes chargées de l'analyse des données ont fait en sorte que chaque question obtienne une réponse dans l'édition de 2018 (Casullo, Durand et Cavassini, 2019<sub>[10]</sub>).

Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels complète l'enquête de l'OCDE sur la Réglementation du marché des produits. Pour obtenir plus de renseignements sur la méthode de calcul des indicateurs et les questions contenues dans le questionnaire, voir (Casullo, Durand et Cavassini, 2019<sub>[10]</sub>).

## Le paysage des régulateurs économiques

Dans le sillage de leurs prédécesseurs, les régulateurs économiques contemporains se sont multipliés au cours des 40 dernières années, afin d'accompagner les réformes et la restructuration des marchés. S'efforçant d'améliorer la performance de secteurs d'infrastructures monopolistiques et au vu des nouvelles possibilités de concurrence dans ces secteurs, de nombreux pays ont conduit une réforme réglementaire et des programmes de restructuration. Ces programmes sont devenus courants dans de nombreux pays dans les années 1970 et 1980. Les programmes déployés visaient à mettre en place une concurrence dans certains segments de secteurs pour réduire la dépendance aux prix et la réglementation des entrées, et étaient souvent accompagnés par un déplacement de la responsabilité de l'offre vers les entreprises privées. La création des régulateurs économiques est une composante essentielle du processus de libéralisation ; le rôle des régulateurs économiques comprend la réglementation continue de certains segments de secteur qui demeurent des monopoles naturels et/ou juridiques, ainsi que le contrôle de l'accès concurrentiel aux réseaux (Joskow, Killiam et Killiam, 2000<sub>[11]</sub>).

L'Interstate Commerce Commission, organisme créé aux États-Unis en 1887, notamment pour remédier aux abus dans le secteur ferroviaire, est un ancêtre des régulateurs économiques indépendants actuels (Gilligan, Marshall et Weingast, 1989<sub>[12]</sub>). Le Royaume-Uni a mis en place un tout nouveau type de réglementation économique dans les années 1980 et 1990, en créant des régulateurs autonomes spécifiques aux secteurs, chargés du contrôle des industries récemment privatisées (House of Lords,

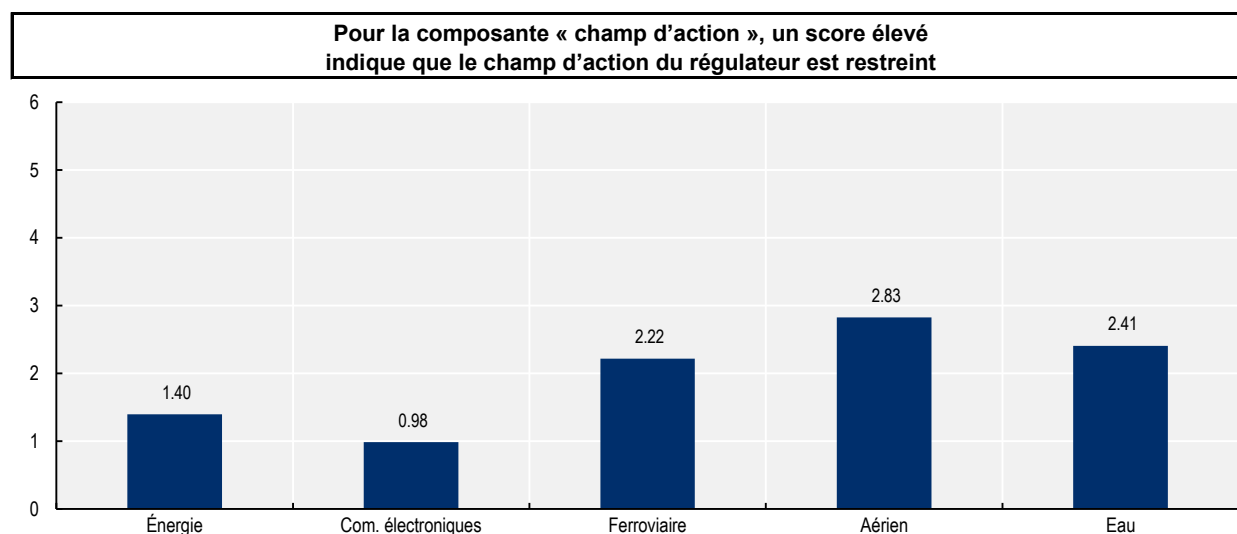


2007<sup>[13]</sup>). Inspiré des travaux précurseurs de Stephen Littlechild sur le sujet, le modèle britannique de réglementation incitative et de régulateurs sectoriels distincts s'est rapidement généralisé (Littlechild, 1983<sup>[14]</sup>). La tendance à la création de régulateurs économiques s'est accentuée hors de l'Europe occidentale et des États-Unis, en particulier dans les pays d'Amérique latine à partir des années 1980 (Encadré 5.2), puis dans le sud et l'est de l'Asie et au Moyen-Orient dans les années 2000 (Jordana, Levi-Faur et Marin, 2011<sup>[15]</sup>) ; (Gassner et Pushak, 2014<sup>[16]</sup>).

Les fonctions assignées aux régulateurs et l'étendue de leur champ d'action varient au sein de l'échantillon. Dans la composante « champ d'action » des Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs, il est demandé aux régulateurs s'ils exercent une série d'activités, comprenant, entre autres, la régulation des prix, l'examen des termes des contrats, le recueil d'informations, la production de normes industrielles et de consommation, l'émission de directives ou de codes de conduite, l'action coercitive, et la médiation<sup>2</sup>. Si les fonctions couvertes par les indicateurs ne sont pas exhaustives, les scores montrent l'étendue des activités (menées de façon indépendante ou en collaboration avec d'autres organismes) parmi les régulateurs ayant répondu à l'enquête. Les régulateurs des secteurs du transport et de l'eau ont généralement les champs d'action les plus restreints, tandis que les régulateurs des secteurs des communications électroniques et de l'énergie font état du champ d'action le plus large, en moyenne (Graphique 5.1. ).

### Graphique 5.1. Les régulateurs de l'énergie et des communications électroniques disposent du champ d'action le plus vaste

Indicateurs pour la composante « champ d'action », par secteur

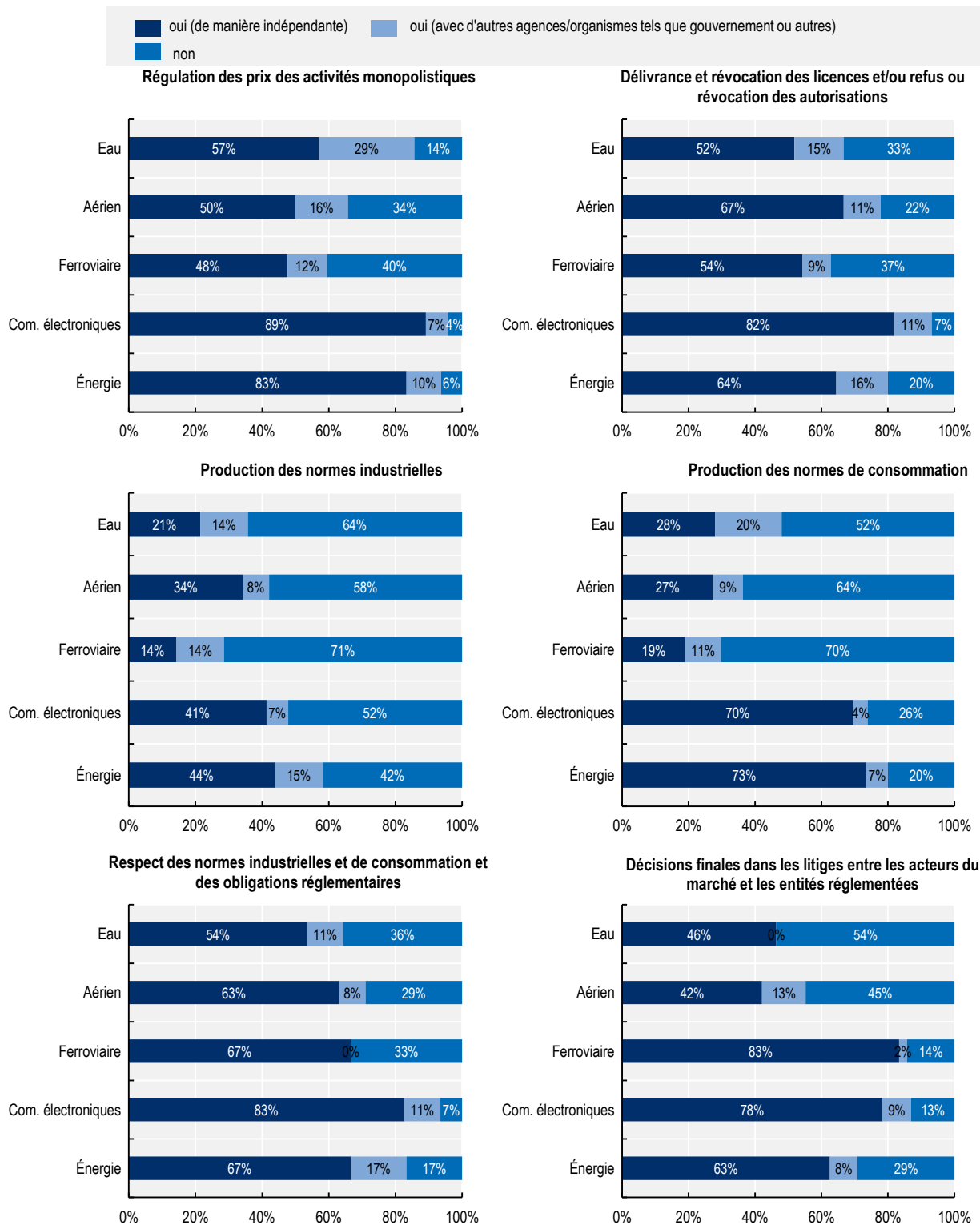


Note : Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels sont des indicateurs composites dont les valeurs varient de zéro à six. Concernant la composante « champ d'action », un score faible indique un champ d'action étendu et un score proche de six suggère que le champ d'action du régulateur est restreint. Les indicateurs sont alignés sur les indicateurs sur la réglementation des marchés de produits.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

## Graphique 5.2. Le règlement des litiges, la régulation des prix, la mise en application de la réglementation, et la délivrance et la révocation des licences et autorisations sont des activités habituelles des régulateurs de l'échantillon

Proportion de régulateurs de l'échantillon exerçant les fonctions énoncées ci-dessous



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

Les régulateurs économiques ont la possibilité de mener leurs activités de façon indépendante ou en collaboration avec d'autres acteurs. Les régulateurs des secteurs de l'énergie et des communications électroniques ont tendance à davantage exercer leurs fonctions de façon indépendante que les régulateurs des autres secteurs (Graphique 5.2. ). La plupart des régulateurs tous secteurs confondus régulent les prix, notamment l'utilisation des réseaux et les tarifs de connexion. Ainsi, l'immense majorité des régulateurs des secteurs des communications électroniques et de l'énergie (89 % et 83 %, respectivement) régulent les prix de manière indépendante. Le secteur dans lequel les régulateurs procèdent le moins à la régulation des prix, que ce soit de façon indépendante ou en collaboration avec d'autres organismes, est celui du transport ferroviaire (60 % seulement des régulateurs déclarent exercer cette fonction). Les régulateurs du secteur de l'eau régulent souvent les prix en collaboration avec d'autres agences ou organismes, comme le gouvernement (29 % d'entre eux régulent les prix avec d'autres organismes). Par ailleurs, la plupart des régulateurs délivrent ou révoquent des licences et exercent une fonction de médiation en cas de litige. De façon générale, une minorité de régulateurs élaborent des normes industrielles ou de consommation de façon indépendante, tandis qu'ils sont nombreux à veiller à l'application de ces normes. Dans les cas où le régulateur exerce ses fonctions en concertation avec d'autres acteurs, la promotion de la clarté des rôles et la prise en compte des attentes des parties prenantes concernant la portée du rôle du régulateur sont des aspects importants de la gouvernance.

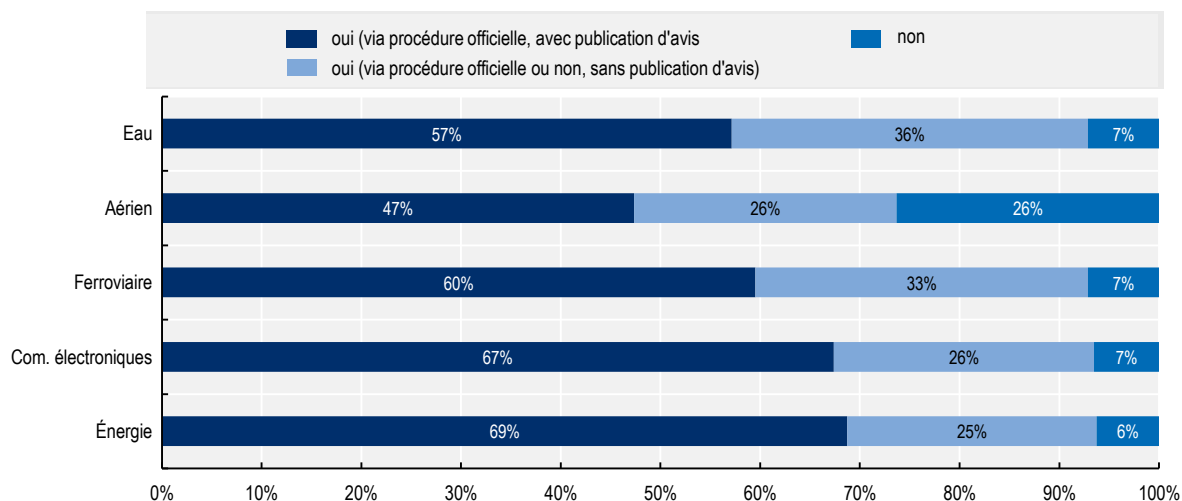
Dans de nombreux territoires, les régulateurs exercent leurs compétences dans plusieurs secteurs. La base de données contient des informations provenant de 21 régulateurs plurisectoriels (Casullo, Durand et Cavassini, 2019<sup>[10]</sup>). Pour treize d'entre eux, les deux secteurs relevant de leurs compétences sont couverts par l'enquête. Certains secteurs, en particulier ceux des transports, de l'énergie et de l'eau, sont généralement contrôlés par un seul régulateur. En effet, la plupart des régulateurs supervisant deux secteurs agissent dans les secteurs du transport ferroviaire et aérien ou les secteurs de l'énergie et de l'eau. Certains régulateurs plurisectoriels agissent dans plusieurs secteurs depuis leur création. Par exemple, la Commission des services publics (PUC) de la Lettonie exerce ses fonctions dans les secteurs des communications électroniques, de l'énergie et de l'eau. Certains régulateurs ont intégré de nouveaux secteurs après leur mise en place. Ainsi, l'HAKOM (Autorité croate de réglementation des industries de réseau) a absorbé le régulateur du transport ferroviaire en 2014. En 2019, la Finlande a regroupé l'Agence de sécurité des transports finlandais (*Finnish Transport Safety Agency*), l'Autorité de réglementation des communications (*Communications Regulatory Authority*), et certaines fonctions de l'autorité de réglementation des transports en un seul organisme. D'autres régulateurs font également office d'autorités de la concurrence, comme la Commission australienne de la concurrence et de la consommation (*Australian Competition and Consumer Commission*), ou l'Autorité pour les consommateurs et les marchés (*Authority for Consumers and Markets*) des Pays-Bas.

Les régulateurs peuvent être des partenaires utiles aux gouvernements pour ce qui concerne l'élaboration des politiques, compte tenu de leur proximité avec les marchés et des données sur la performance des marchés qu'ils recueillent. Leur mandat leur permet de suivre de près les effets des politiques publiques sur les acteurs du secteur et les structures de marché. Le fait que les régulateurs élaborent des recommandations ou publient des avis sur des évolutions législatives majeures dans les secteurs réglementés peut améliorer la qualité des nouvelles politiques adoptées par le gouvernement. Si l'élaboration des politiques incombe au pouvoir exécutif, les régulateurs peuvent y contribuer en fournissant des données et des preuves sur les problématiques à traiter (OCDE, 2016<sup>[9]</sup>). Dans de nombreux cas, les régulateurs possèdent une connaissance de l'industrie et des données connexes qui peuvent constituer un apport essentiel dans le processus d'élaboration des politiques et la programmation gouvernementale dans le secteur réglementé concerné. De plus, en publiant des avis et des recommandations, les régulateurs peuvent prévoir les conséquences probables des politiques publiques sur leur gouvernance et leurs performances. La plupart des régulateurs formulent des recommandations ou publient des avis concernant des projets de loi du pouvoir exécutif. Même si cela ne s'inscrit pas toujours dans un processus formel, plus de 90 % des régulateurs des secteurs de l'énergie, des communications électroniques, de l'eau et du transport ferroviaire produisent des recommandations ou

des avis. La situation est différente pour les régulateurs du transport aérien, dont moins de la moitié formulent des recommandations ou publient des avis dans le cadre d'une procédure formelle et environ un quart ne le font pas (Graphique 5.3. ).

### Graphique 5.3. Près du quart des régulateurs du secteur du transport aérien ne publient pas de recommandations ou d'avis concernant des projets de loi ou des documents d'orientation

Réponse des régulateurs à la question « Formulez-vous des recommandations ou publiez-vous des avis concernant les propositions stratégiques de l'exécutif ? », par secteur



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

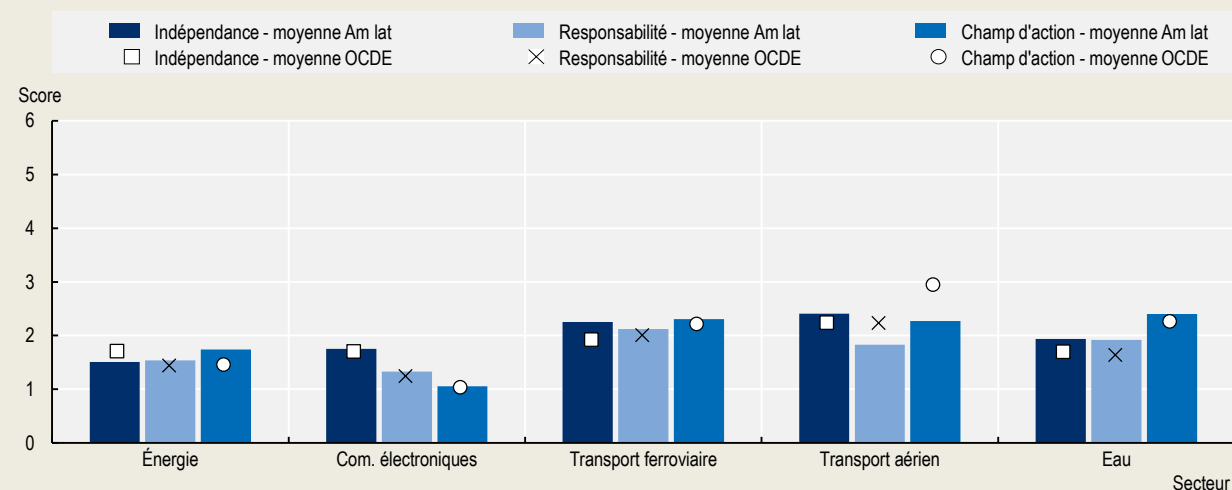
### Encadré 5.2. Gros plan sur une région : les régulateurs économiques de pays d'Amérique latine

La réforme des secteurs des infrastructures en Amérique latine au cours des dernières décennies a transformé le paysage de la réglementation. Les Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels comprennent des données provenant de 30 régulateurs de sept pays de la région : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Mexique et Pérou. Le Chili, la Colombie, le Costa Rica et le Mexique sont des pays membres de l'OCDE.

En règle générale, les régulateurs de ces pays sont indépendants (bien qu'il existe des disparités en fonction des secteurs) et compétents dans un seul secteur. Les dispositifs de gouvernance des régulateurs d'Amérique latine ayant répondu à l'enquête dans cinq secteurs de réseau sont globalement solides, si l'on se rapporte à la moyenne des pays de l'OCDE<sup>1</sup>. Les dispositifs de gouvernance mis en place pour garantir l'indépendance des régulateurs de l'énergie et la responsabilité des régulateurs du transport aérien sont particulièrement forts dans les pays d'Amérique latine. En revanche, l'indépendance des régulateurs des secteurs du transport ferroviaire et aérien et de l'eau, et la responsabilité des régulateurs du secteur de l'eau pourraient être encore améliorées. Les indicateurs de la composante « champ d'action » montrent que les régulateurs latino-américains pratiquent un certain nombre d'activités similaires à celles des régulateurs des pays de l'OCDE dans les secteurs des communications électroniques, du transport ferroviaire et de l'eau. Néanmoins, les régulateurs du secteur du transport aérien disposent d'un champ d'action plus restreint que les autres et ceux du secteur de l'énergie d'un champ d'action plus étendu.

## Graphique 5.4. Les dispositifs de gouvernance des régulateurs latino-américains en termes d'indépendance et de responsabilité sont généralement solides, relativement à la moyenne des pays de l'OCDE

Scores moyens pour chacune des composantes des indicateurs, par secteur



1. L'échantillon latino-américain se chevauche partiellement avec l'échantillon des pays de l'OCDE, car le Chili, la Colombie, le Costa Rica et le Mexique sont des pays membres de l'OCDE. Si les auteurs ne peuvent donc pas considérer les deux échantillons de manière séparée en raison de ce chevauchement partiel, cet encadré mentionne la moyenne des pays de l'OCDE pour information.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

## Une culture de l'indépendance favorise l'intégrité des décisions en matière de réglementation

L'indépendance de la prise de décision réglementaire est le produit de plusieurs facteurs et mesures de sauvegarde. L'indépendance théorique ou *de jure* désigne le degré selon lequel les dispositifs juridiques protègent l'indépendance du régulateur. Toutefois, une indépendance légale est insuffisante pour garantir l'impartialité du régulateur et le préserver de toute influence indue (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>). Les implications concrètes des dispositifs formels, ainsi que le comportement du personnel et la culture institutionnelle, déterminent l'indépendance *de facto* dont les régulateurs bénéficient dans la pratique. Une culture de l'indépendance renforce la confiance des parties prenantes dans le fait que les décisions sont prises avec intégrité, dans le respect des objectifs à long terme, en dépit de l'évolution des circonstances.

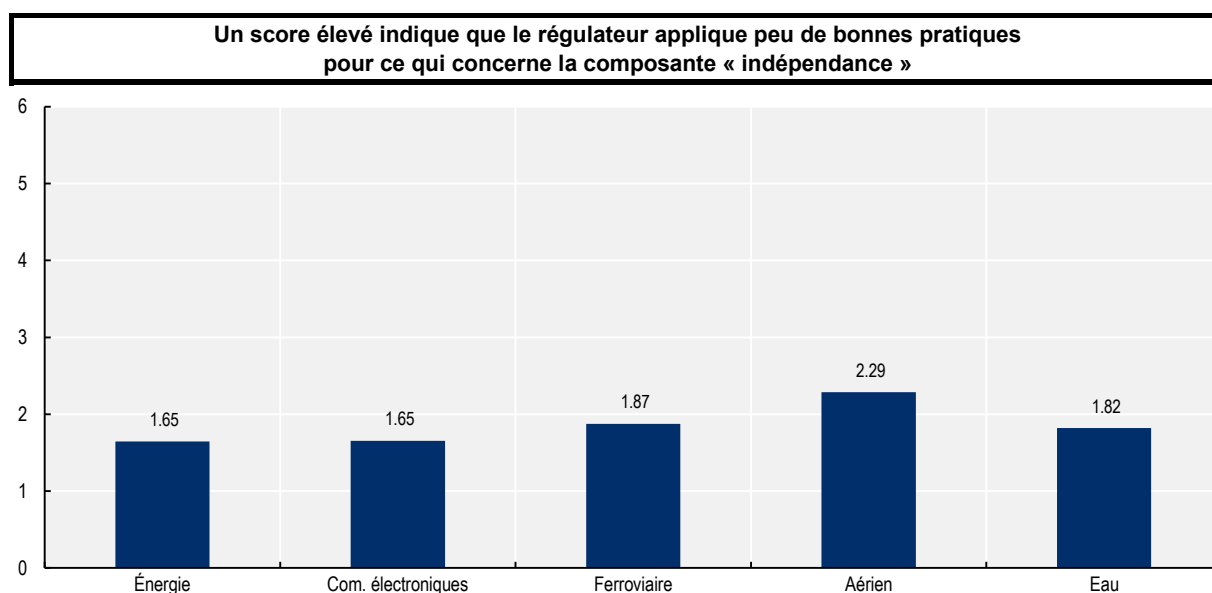
L'évolution du contexte dans lequel un régulateur exerce ses fonctions peut influencer l'indépendance qui le caractérise dans la pratique, et nuire à la clarté de son rôle et de ses compétences. Au fil du temps, les régulateurs peuvent rencontrer des « points de tension » sur lesquels une influence indue accrue peut possiblement s'exercer (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>). Dans d'autres cas, les changements de contexte vont créer une contradiction entre le cadre réglementaire et la pratique. Un exemple récent est la pandémie de COVID-19, qui occasionne des changements rapides dans les secteurs réglementés du monde entier, affectant le rôle du régulateur et ses interactions. Pour faire face à la pandémie, un certain nombre de régulateurs déclarent avoir pratiqué une meilleure coordination et un échange d'informations plus soutenu avec l'exécutif, et établi des contacts plus fréquents avec l'exécutif et les autres partenaires (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>). Les chocs subis par le système peuvent porter préjudice à la crédibilité et à la confiance dans un secteur au sens large, qui sont des éléments essentiels au bon fonctionnement des marchés. Par conséquent, et à plus forte raison en période de changement, les régulateurs doivent favoriser des échanges étroits et

permanents avec le pouvoir exécutif et les autres partenaires. Les régulateurs peuvent de cette façon améliorer la clarté de leur rôle et évaluer si leurs dispositifs de gouvernance et leurs compétences juridiques sont encore suffisantes pour atteindre leurs objectifs de manière indépendante et efficace.

Le Graphique 5.5 illustre les mesures de sauvegarde de l'indépendance des régulateurs économiques selon les secteurs. Parmi les régulateurs compris dans l'échantillon, c'est dans les secteurs de l'énergie et des communications électroniques que les dispositifs qui protègent l'indépendance des régulateurs sont les plus conformes aux bonnes pratiques en la matière.

### Graphique 5.5. Les régulateurs des secteurs de l'énergie et des communications électroniques appliquent davantage de mesures relevant des bonnes pratiques pour promouvoir l'indépendance que les régulateurs des autres secteurs

Indicateurs pour la composante « indépendance », par secteur



Note : Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels sont des indicateurs composites dont les valeurs varient de zéro à six. Pour la composante « indépendance », un score faible montre qu'un régulateur adopte davantage les bonnes pratiques, tandis qu'un score proche de six suggère qu'un régulateur adopte peu de bonnes pratiques.

La Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC) espagnole, qui dispose d'indicateurs dans les secteurs de l'énergie, des communications électroniques et du transport ferroviaire, doit obtenir l'approbation de différents ministères pour certaines décisions essentielles comme le recrutement et la titularisation de ses agents et pour élaborer et dépenser le budget qui lui est alloué. Des contraintes budgétaires s'appliquent notamment aux ressources humaines et à la possibilité de commander des études ou des services d'assistance spécifiques, en matière de recherche ou de TI notamment. De la même façon, toute modification apportée à l'organisation de la CNMC passe par l'adoption d'un instrument juridique par le gouvernement.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

### **Les régulateurs économiques des secteurs de réseau des pays de l'OCDE sont pour la plupart définis en droit comme des organismes indépendants**

Une mesure élémentaire permettant d'établir une indépendance *de jure* du régulateur est son statut juridique par rapport à l'exécutif. Au moyen de la législation, un régulateur peut être défini comme un organisme indépendant agissant hors des structures ministérielles ou comme un département au sein d'un ministère. Comme le précise la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012, « la création d'organismes de réglementation indépendants devrait être envisagée dans les cas où :

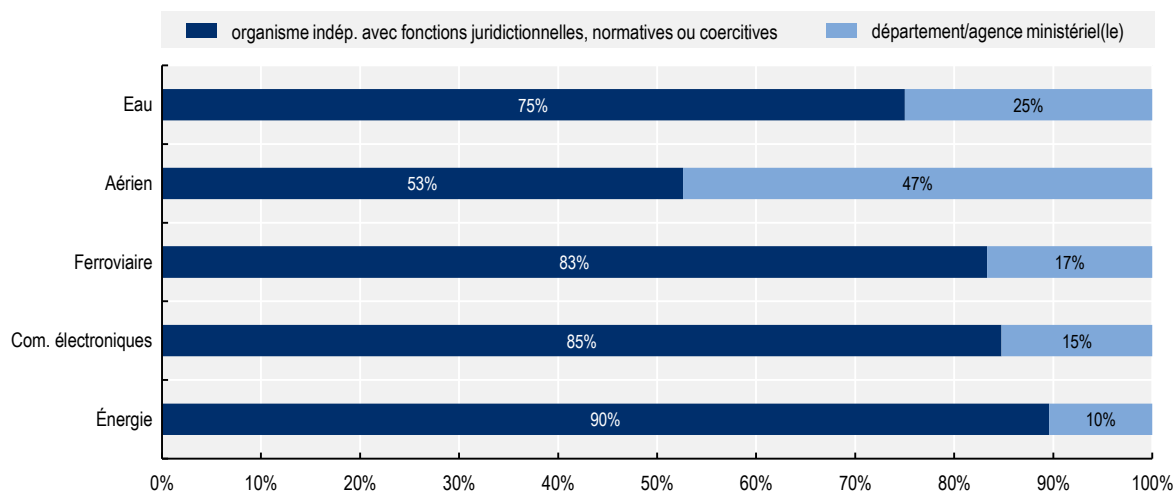
- il faut que l'organisme de réglementation soit indépendant afin de préserver la confiance du public ;
- les entités publiques et privées sont réglementées dans le même cadre, ce qui rend indispensable la neutralité sur le plan de la concurrence ;
- les décisions des organismes de réglementation peuvent avoir des impacts économiques importants sur les parties réglementées et il faut protéger l'impartialité de l'organisme » (OCDE, 2012<sup>[5]</sup>).

La plupart des régulateurs de l'échantillon sont définis en droit comme des organismes indépendants disposant de pouvoirs juridictionnels, normatifs et coercitifs. Les Directives de l'Union européenne dans les domaines de l'énergie et du transport ferroviaire, qui rendent obligatoire la création d'autorités de régulation nationales (ARN) indépendantes dans les États membres de l'UE, en sont l'une des explications (Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, 2009<sup>[17]</sup> ; Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, 2009<sup>[18]</sup> ; Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, 2012<sup>[19]</sup>)<sup>3</sup>. Compte tenu de la forte présence des pays de l'UE dans l'échantillon de l'OCDE et dans l'échantillon global des pays<sup>4</sup>, les tendances parmi les pays de l'UE peuvent affecter les observations sur les échantillons. Toutefois, parmi l'échantillon de régulateurs non européens des pays membres et non membres de l'OCDE, la plupart des régulateurs sont aussi des organismes juridiquement indépendants<sup>5</sup>. Parmi les pays de l'OCDE, la part d'organismes réglementaires juridiquement indépendants est de 87 % dans le secteur de l'énergie, 84 % dans le secteur des communications électroniques et 83 % dans le secteur du transport ferroviaire. Dans les secteurs du transport aérien et de l'eau, la proportion de régulateurs indépendants est moins importante, avec 50 % de régulateurs indépendants dans le transport aérien et 76 % dans le secteur de l'eau. Les pourcentages sont à peu près les mêmes dans l'échantillon global des pays membres et non membres de l'OCDE (voir Graphique 5.6).

Qu'ils soient indépendants ou ministériels, les régulateurs peuvent être dotés d'une série de dispositifs de gouvernance conformes aux bonnes pratiques pour préserver leur indépendance. En plus de demander aux régulateurs s'ils sont des organismes juridiquement indépendants ou ministériels, le questionnaire sur lequel reposent les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels identifie un certain nombre de caractéristiques *de jure* et *de facto* contribuant à l'indépendance du régulateur dans la pratique. Les sections suivantes montrent de quelle manière les régulateurs ont certaines caractéristiques communes favorisant leur indépendance.

### Graphique 5.6. Le secteur de l'énergie a la plus grande proportion d'organismes réglementaires juridiquement indépendants

Statut juridique des régulateurs, par secteur



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

### **Dans la plupart des territoires, l'indépendance de jure des régulateurs est assortie de restrictions relatives aux activités des dirigeants pour prévenir toute influence indue**

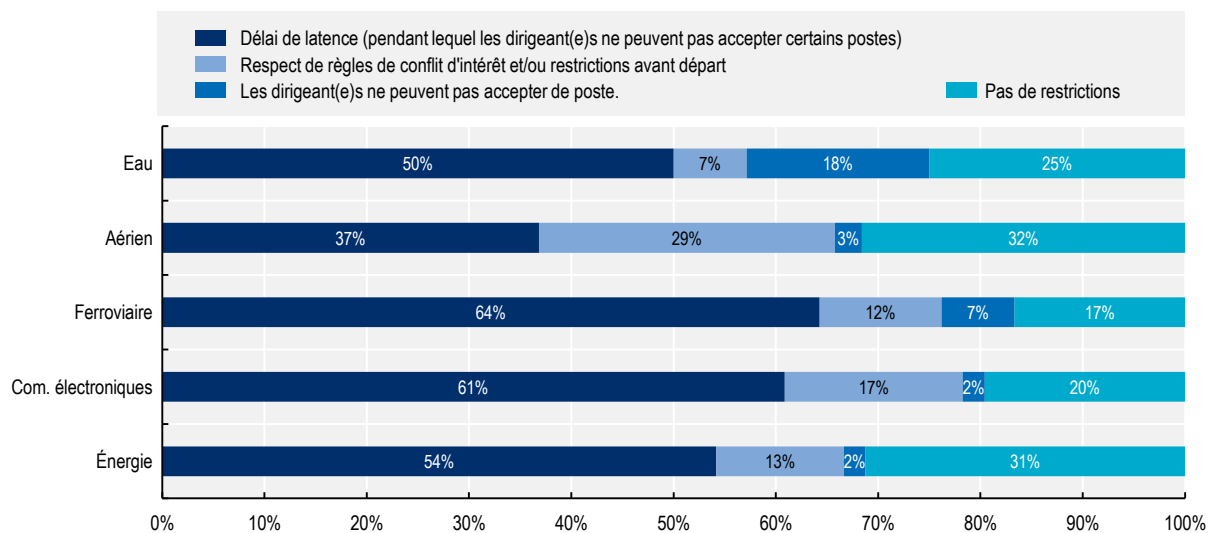
Les membres du conseil d'administration ou les dirigeants des organismes sont comptables des décisions des régulateurs, et donc potentiellement soumis à une pression accrue de la part des gouvernements et des organisations de l'industrie par rapport aux autres membres du personnel (OCDE, 2016<sup>[7]</sup>). Des dispositifs de direction solides peuvent prévenir les éventuels conflits d'intérêt, et par conséquent renforcer l'indépendance du conseil d'administration ou des dirigeants de l'organisme de réglementation.

Il existe plusieurs modèles de direction parmi les régulateurs. Tout d'abord, la plupart des régulateurs sont dirigés par un conseil d'administration. Seul le secteur du transport aérien a un fonctionnement différent, avec une majorité de régulateurs ayant à leur tête un seul dirigeant. En général, on peut considérer qu'un conseil d'administration est plus fiable en termes de prise de décisions, car une instance de décision collégiale est censée garantir un niveau plus élevé d'indépendance et d'intégrité (OCDE, 2010<sup>[20]</sup>). Cependant, les avantages potentiels d'un modèle de prise de décision collégial ou unipersonnel dépendent de plusieurs facteurs. Ces facteurs à prendre en compte sont notamment les conséquences commerciales/ sécuritaires/ sociales/ environnementales potentielles des décisions réglementaires, ou encore le degré d'appréciation requis quand la réglementation est à base de principes ou particulièrement complexe (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>).

Ensuite, si des restrictions concernant les emplois occupés antérieurement par les dirigeants existent uniquement dans une minorité de cas, c'est la législation qui définit habituellement les compétences requises pour les membres des instances dirigeantes. De plus, les restrictions concernant les activités extérieures pendant la période du mandat et la période suivant immédiatement le mandat sont fréquentes. Pour une majorité des régulateurs de l'échantillon, les dirigeants doivent se conformer à certaines contraintes s'ils/elles envisagent d'accepter un poste au sein du gouvernement et/ou du secteur réglementé après leur cessation de fonctions, comme le délai de latence (Graphique 5.7).

### **Graphique 5.7. Les dirigeants de la plupart des régulateurs ne peuvent pas accepter un poste au sein du gouvernement et/ou d'une industrie ayant un lien avec le secteur réglementé immédiatement après la fin de leur mandat**

Restrictions applicables aux dirigeants des régulateurs à l'issue de leur mandat concernant l'acceptation d'un poste au sein du gouvernement et/ou d'un secteur en lien avec le secteur réglementé, par secteur



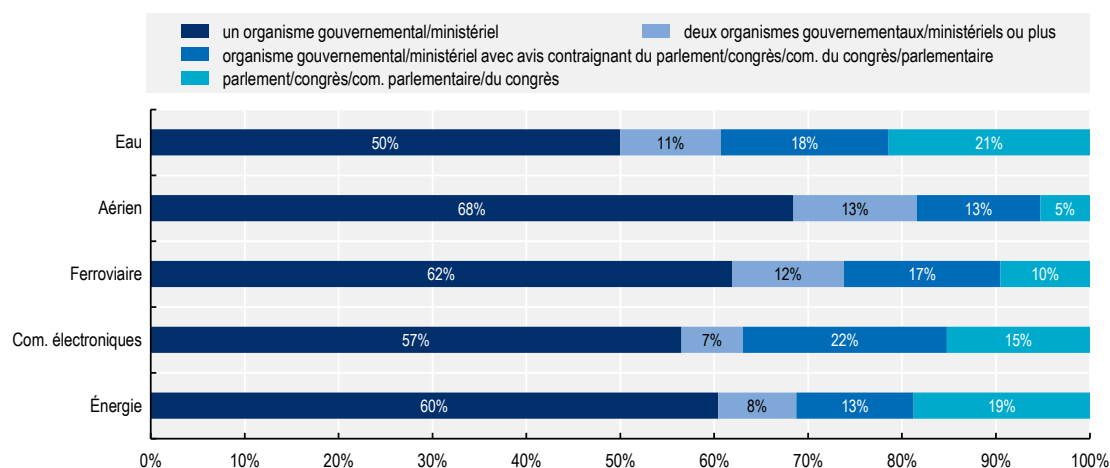
Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.



Troisièmement, dans la plupart des cas, un gouvernement ou un organisme ministériel nomme les dirigeants des régulateurs (Graphique 5.8). Les résultats s'appuient sur les conclusions de l'ouvrage Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018, et montrent qu'un gouvernement ou un organisme ministériel dispose de la compétence juridique nécessaire pour nommer les dirigeants du régulateur dans une majorité des cas, quel que soit le secteur (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>). Dans le cadre de la sélection des nouveaux dirigeants, le processus de nomination et d'affectation doit être transparent (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>). Pour 44 % des régulateurs de l'échantillon, le processus de sélection du dirigeant ou des membres du conseil d'administration est assuré par un comité de sélection indépendant (Graphique 5.9). Parmi les pays de l'OCDE, ce taux est légèrement plus élevé, avec le recours à un comité indépendant pour 47 % des régulateurs.

### Graphique 5.8. Un gouvernement ou un organisme ministériel nomment généralement les dirigeants du régulateur

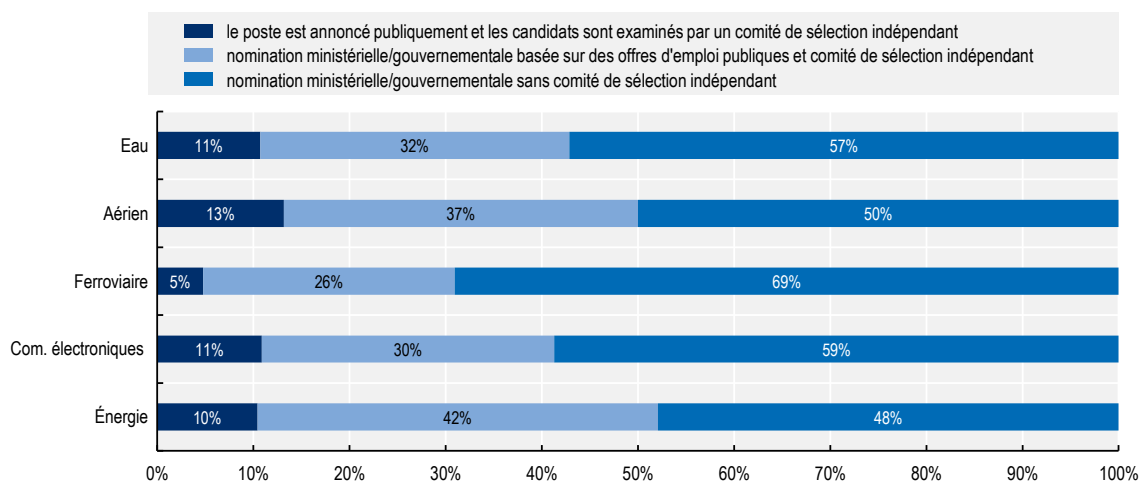
Organisme disposant de la compétence juridique pour procéder à la nomination finale du dirigeant ou des membres du conseil d'administration



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

### Graphique 5.9. Dans la plupart des cas, le processus de sélection n'implique pas un comité indépendant

Processus de sélection du dirigeant ou des membres du conseil d'administration



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

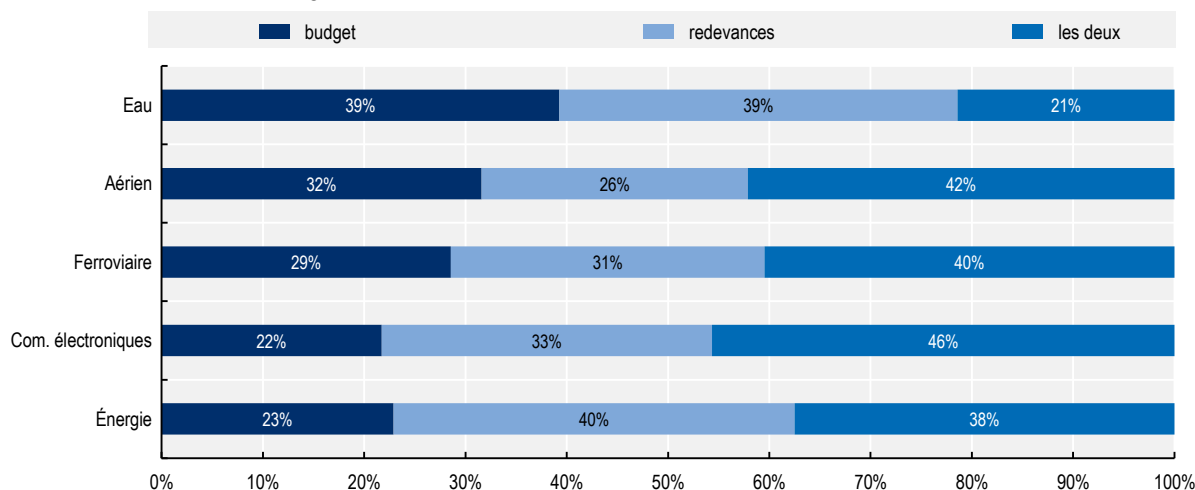
Quatrièmement, en ce qui concerne les dispositifs de licenciement des dirigeants, le gouvernement peut révoquer les membres du conseil d'administration de la majorité des régulateurs. Dans la plupart des cas, cependant, la révocation n'est possible que dans le respect d'une série de critères. Cela constitue une protection contre les licenciements arbitraires des dirigeants, qui pourraient menacer l'indépendance des régulateurs.

### **Les dispositifs de financement des régulateurs peuvent encore être améliorés, afin de renforcer leur indépendance**

Le mode de financement d'un régulateur peut affecter sa capacité à remplir ses fonctions de manière indépendante. Un régulateur a non seulement besoin d'un financement suffisant pour atteindre ses objectifs, mais ce financement devrait également être déterminé de manière à prévenir toute influence indue. De manière générale, les régulateurs obtiennent leur financement par les redevances de l'industrie, le budget de l'État, ou une combinaison des deux (Graphique 5.10). La part de régulateurs financés exclusivement au moyen du budget de l'État est la plus importante dans le secteur de l'eau, tandis que le secteur de l'énergie dispose de la proportion la plus importante de régulateurs financés exclusivement par des redevances. Pour les secteurs des communications électroniques et du transport, le principal mode de financement est une combinaison des redevances et du budget de l'État.

### **Graphique 5.10. La proportion de régulateurs financés exclusivement par le budget de l'État est la plus élevée dans le secteur de l'eau**

Sources de financement des régulateurs, par secteur



Note : Les auteurs ont tiré ces informations des réponses à deux questions du questionnaire sur les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels, et confirmé les données par des recherches documentaires. L'enquête sur les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels ne pose pas directement la question de savoir si les régulateurs sont financés par le budget, les redevances ou une combinaison des deux. Les questions sont ainsi posées : (1) « Si le régulateur est financé en totalité ou en partie par les redevances payées par le secteur réglementé, qui fixe le montant des redevances ? » et (2) « Si le régulateur est financé en totalité ou en partie par le budget national, qui est chargé de proposer ou d'examiner le budget du régulateur ? ». Lorsque le régulateur a mentionné un organisme responsable en répondant aux deux questions, il a été considéré que le régulateur était financé par une combinaison des deux types de financement. Lorsque le régulateur n'a mentionné qu'un organisme responsable en répondant à l'une des deux questions, et répondu à l'autre question par la mention « sans objet », il a été considéré que le régulateur était financé exclusivement par la source spécifiée.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

Dans le cas où le régulateur est financé par des redevances, celles-ci peuvent être payées par les entités réglementées à hauteur d'un pourcentage du montant net de leur chiffre d'affaires ou de leur bénéfice ou, dans d'autres cas, sur la base du niveau d'activité de l'organisme (comme un mètre cube d'eau fourni dans le cas d'une compagnie d'eau). Un mécanisme approprié de recouvrement des coûts est essentiel pour établir le niveau approprié des redevances et s'assurer que le régulateur dispose d'un financement suffisant (OCDE, 2016<sup>[7]</sup>). Les régulateurs financés au moyen de redevances disposent d'une plus grande

liberté lorsqu'ils peuvent fixer eux-mêmes le montant des redevances conformément aux critères énoncés dans la législation. Près de la moitié des régulateurs de l'échantillon financés par des redevances en établissent eux-mêmes le montant. Dans la plupart des cas, le régulateur soumet une proposition relative au montant de la redevance au parlement, au congrès ou à l'exécutif pour approbation.

Quand il incombe à l'exécutif de proposer et d'examiner le budget des régulateurs, ou qu'il lui appartient de fixer le montant des redevances, celui-ci peut alors se trouver en position d'exercer une influence indue sur les activités du régulateur en réduisant les ressources et la capacité d'action de ce dernier. Certaines mesures de sauvegarde peuvent prévenir ce type de situation. Par exemple, une budgétisation pluriannuelle au moyen d'un processus transparent et clairement défini sera moins soumise aux pressions à court terme induites par des impératifs politiques ou électoraux (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>). Néanmoins, les crédits budgétaires des régulateurs de l'échantillon sont généralement annuels.

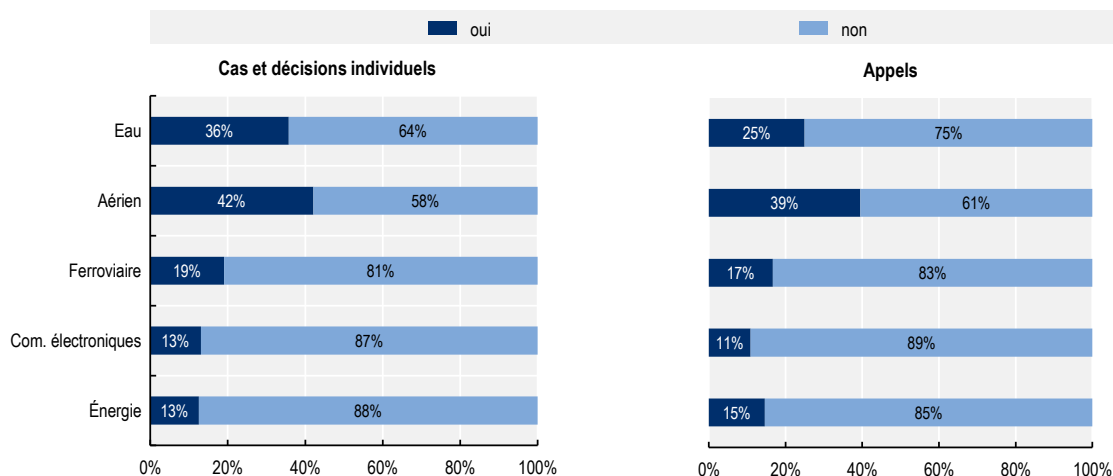
### ***En règle générale, les régulateurs reçoivent des orientations uniquement concernant leur stratégie à long terme, ce qui renforce leur indépendance***

Les régulateurs doivent prendre et appliquer des décisions impartiales, objectives et fondées sur des données probantes, qui inspirent confiance dans les institutions publiques et encouragent les investissements. Le rôle du régulateur devrait être clairement énoncé dans la législation, et les recommandations gouvernementales visant à orienter le régulateur dans son rôle et ses activités devraient être évitées en dehors du processus législatif (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>). Si des directives émanant du gouvernement sur la stratégie à long terme du régulateur peuvent permettre de s'assurer que cette stratégie correspond bien aux objectifs de politique générale, une implication plus directe du gouvernement dans le programme de travail du régulateur, les décisions réglementaires qu'il prend dans des cas individuels ou les procédures d'appel limitent son indépendance.

La plupart des régulateurs ne reçoivent pas de directives du gouvernement concernant des cas individuels ou des décisions réglementaires, ou encore des recours en appel. C'est dans le secteur du transport aérien que les régulateurs reçoivent le plus de directives dans ces domaines, avec près de 40 % des régulateurs du secteur du transport aérien déclarant recevoir des orientations du gouvernement concernant des cas individuels ou des décisions réglementaires et des appels (Graphique 5.11).

### **Graphique 5.11. Les régulateurs du secteur du transport aérien reçoivent davantage de directives de la part du gouvernement dans le cadre de leurs activités courantes que les régulateurs des autres secteurs**

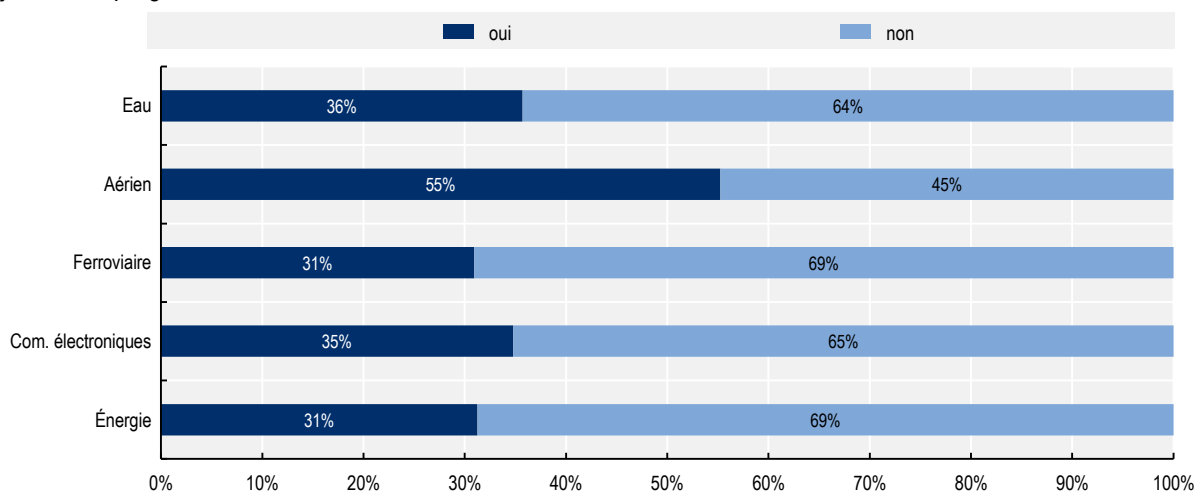
Réponse des régulateurs à la question de savoir s'il leur arrive de recevoir des directives du gouvernement, par domaine d'activité et par secteur



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

### Graphique 5.12. La plupart des régulateurs ne reçoivent pas de directives du gouvernement au sujet de leur programme de travail

Réponses des régulateurs à la question de savoir s'il leur arrive de recevoir des directives du gouvernement au sujet de leur programme de travail



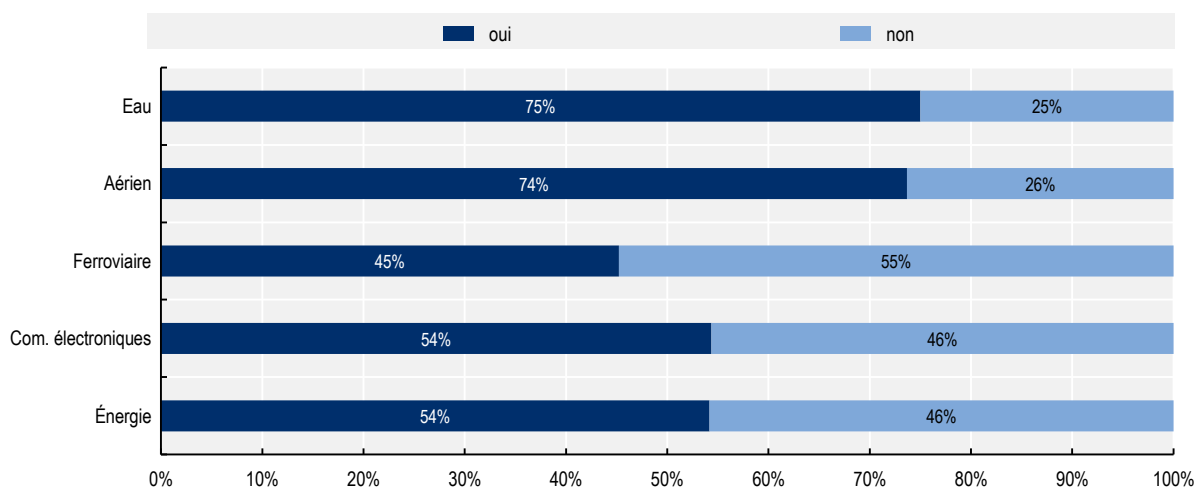
Note : Il est demandé dans le questionnaire si les régulateurs reçoivent des directives du gouvernement au sujet de leur programme de travail, à savoir le document et/ou la déclaration indiquant de quelle manière le régulateur prévoit de mettre en œuvre ses priorités et ses objectifs. Ce programme de travail est généralement prévu à court terme (un an, par exemple). La plupart des régulateurs ne reçoivent pas de directives de la part du gouvernement concernant leur programme de travail (à l'exception du secteur du transport aérien, dans lequel plus de la moitié des régulateurs reçoivent des directives du gouvernement concernant leur programme de travail).

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

Dans le questionnaire, il est demandé aux régulateurs s'ils reçoivent des directives de la part du gouvernement au sujet de leur stratégie à long terme, à savoir le document et/ou la déclaration énonçant les priorités et les objectifs du régulateur à un horizon relativement lointain (par exemple, trois à cinq ans). Dans tous les secteurs, à l'exception du secteur du transport ferroviaire, une majorité de régulateurs reçoivent des directives du gouvernement au sujet de leur stratégie à long terme (Graphique 5.13).

### Graphique 5.13. Les directives du gouvernement concernant la stratégie à long terme sont communes à tous les secteurs, excepté celui du transport ferroviaire

Réponses des régulateurs à la question « Recevez-vous des directives de la part du gouvernement concernant votre stratégie à long terme ? », par secteur



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

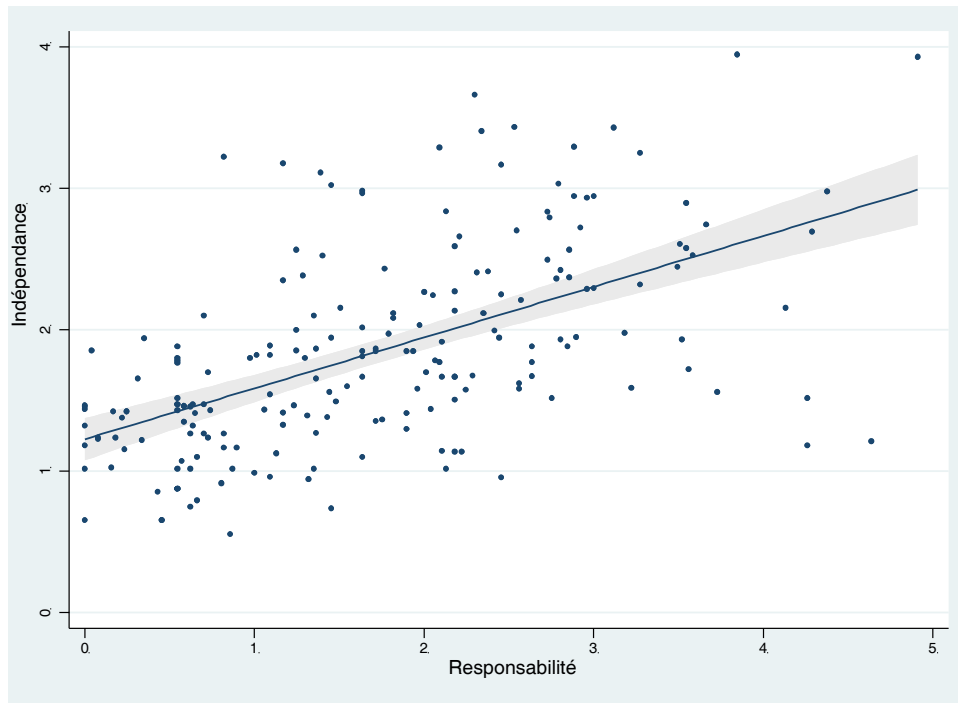
En recevant des directives du gouvernement concernant leur stratégie à long terme, les régulateurs peuvent prendre en compte les objectifs à long terme établis par le gouvernement au moment d'élaborer leurs propres objectifs stratégiques, sans pour autant subir l'influence du contexte politique de l'époque dans l'accomplissement de leurs tâches.

## Les dispositifs de responsabilité des régulateurs varient selon les secteurs

Des dispositifs adaptés à la promotion de la responsabilité, également examinés aux chapitres 2 et 3, fournissent des renseignements et des possibilités de contributions appropriées de la part des parties prenantes. Les mesures destinées à renforcer la transparence des activités d'un régulateur servent également à collecter des données importantes pour les activités réglementaires. Les mesures destinées à préserver l'indépendance et, de ce fait, la latitude réglementaire des régulateurs, doivent être compatibles avec les mesures qui facilitent une supervision appropriée de la part des corps exécutif, législatif, et judiciaire, des entités réglementées et du public, afin d'engager la responsabilité des régulateurs. Pour cette raison, la responsabilité peut être vue comme la contrepartie de l'indépendance (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>). Les données sur la gouvernance des régulateurs confirment que la responsabilité et l'indépendance vont de pair dans la pratique car, en moyenne, les régulateurs qui intègrent le plus de dispositifs d'indépendance conformes aux bonnes pratiques sont aussi ceux qui mettent le plus souvent en place des mécanismes de responsabilité (Graphique 5.14).

### Graphique 5.14. Les régulateurs les plus indépendants sont également les plus responsables

Graphique de dispersion des scores des régulateurs en termes d'indépendance et de responsabilité, pour tous les secteurs et les pays



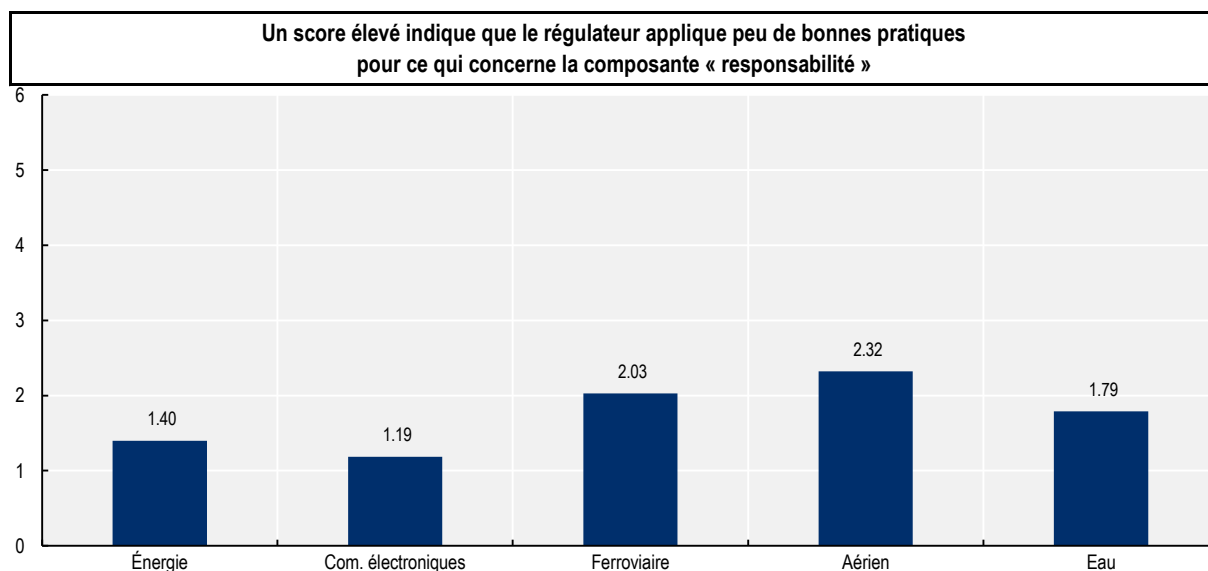
Note : Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels sont des indicateurs composites dont les valeurs varient de zéro à six. Pour les composantes « indépendance » et « responsabilité », un score faible montre qu'un régulateur adopte davantage les bonnes pratiques en la matière, tandis qu'un score proche de six suggère qu'un régulateur adopte peu de bonnes pratiques. La zone grisée correspond à un intervalle de confiance de 95 % basé sur une droite de régression linéaire dans Stata. Le coefficient de corrélation de Spearman est égal à 0.6034 (avec une valeur p de 0.0000). Le nombre total d'observations est de 200.

La CNMC (Espagne), qui dispose d'indicateurs dans les secteurs de l'énergie, des communications électroniques et du transport ferroviaire, doit obtenir l'approbation de différents ministères pour certaines décisions essentielles comme le recrutement et la titularisation de ses agents et pour élaborer et dépenser le budget qui lui est alloué. Des contraintes budgétaires s'appliquent notamment aux ressources humaines et à la possibilité de commander des études ou des services d'assistance spécifiques, en matière de recherche ou de TI notamment. De la même façon, toute modification apportée à l'organisation de la CNMC passe par l'adoption d'un instrument juridique par le gouvernement.  
Source : Basé sur les calculs de l'OCDE.

En moyenne, des scores faibles pour les régulateurs des secteurs de l'énergie et des communications électroniques montrent que les régulateurs de ces secteurs ont adopté davantage de dispositifs conformes aux bonnes pratiques pour garantir leur responsabilité, parmi ceux identifiés dans l'enquête (Graphique 5.15). Les régulateurs des secteurs de l'eau et du transport adoptent moins fréquemment ce type de dispositifs. Même si cela dépasse la portée de ce chapitre, il est important de noter que les caractéristiques de marché des secteurs réglementés font partie des facteurs déterminants pour une bonne conception institutionnelle des régulateurs, à savoir l'élaboration de dispositifs de responsabilité et d'indépendance, ainsi que la prise en compte d'aspects politiques, culturels et pratiques.

### Graphique 5.15. Les régulateurs des secteurs de l'énergie et des communications électroniques intègrent les dispositifs de gouvernance les plus solides pour promouvoir la responsabilité

Scores moyens pour la composante « responsabilité », par secteur



Note : Les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels sont des indicateurs composites dont les valeurs varient de zéro à six. Pour la composante « responsabilité », un score faible montre qu'un régulateur adopte davantage les bonnes pratiques, tandis qu'un score proche de six suggère qu'un régulateur adopte peu de bonnes pratiques.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

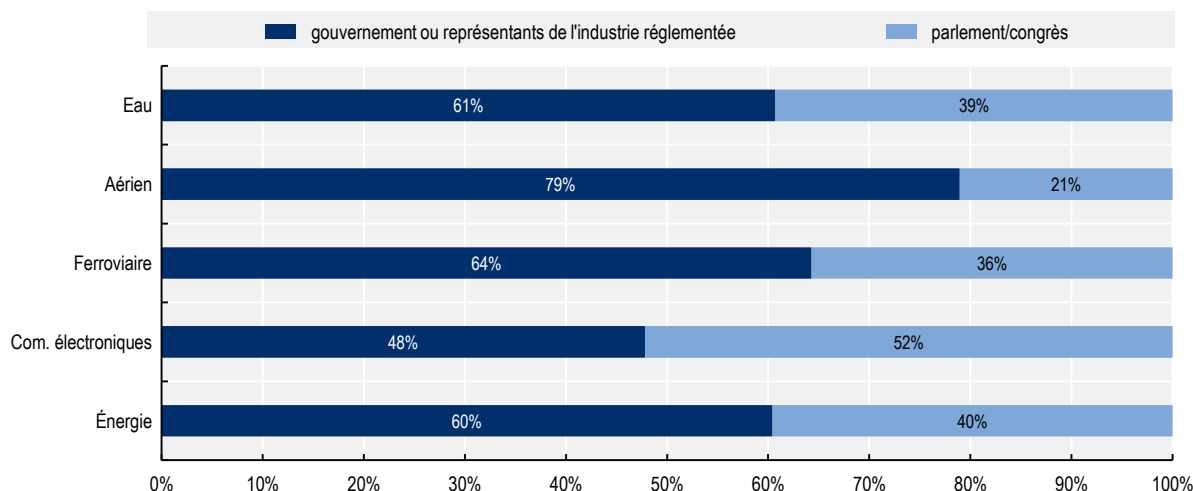
### **Les régulateurs empruntent des voies directes pour rendre compte au gouvernement ou au parlement**

Établir des dispositifs formels de responsabilité est l'un des éléments clé d'un cadre de gouvernance plus responsable, qu'il s'agisse d'une responsabilité directe vis-à-vis du parlement ou d'une responsabilité envers le gouvernement ou les représentants de l'industrie réglementée. La plupart des régulateurs de l'échantillon rendent compte au gouvernement ou aux représentants de l'industrie réglementée (Graphique 5.16). Les bonnes pratiques garantissant la responsabilité diffèrent en fonction du degré d'indépendance du régulateur et du fait que le régulateur rende compte à l'exécutif ou au parlement. Des

procédures et des mécanismes de compte rendu bien définis sont particulièrement importants pour les régulateurs indépendants qui rendent compte au gouvernement, afin d'éviter de compromettre l'indépendance réelle ou perçue de la prise de décisions (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>).

### Graphique 5.16. Les communications électroniques sont le seul secteur dans lequel une majorité de régulateurs rendent compte directement au corps législatif

Répartition des réponses à la question « À qui le régulateur rend-il compte directement ? », par secteur



Note : Les possibilités de réponse à cette question sont « gouvernement ou représentants de l'industrie réglementée » et « parlement/congrès ». Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

Que les régulateurs rendent compte au gouvernement ou au parlement, les comptes rendus des régulateurs indépendants doivent passer par des canaux clairs et systématiques. Il peut s'agir notamment d'un rapport périodique d'activité. Les données montrent que la plupart des régulateurs sont tenus de produire un rapport sur leurs activités de façon régulière (86 % tous secteurs confondus). Les présentations régulières au parlement remplissent quant à elles une fonction complémentaire, à savoir sensibiliser à la valeur ajoutée du régulateur. Lorsque les régulateurs présentent eux-mêmes leur rapport d'activité, ils ont la possibilité d'échanger avec les législateurs et de répondre à leurs éventuelles questions. Les données montrent que peu de régulateurs présentent eux-mêmes leur rapport d'activité au parlement, que ce soit les régulateurs qui rendent compte directement au parlement ou ceux qui rendent compte au gouvernement ou à l'industrie. La majorité des régulateurs qui rendent compte directement au parlement présentent leur rapport d'activité aux commissions parlementaires. Parmi les régulateurs rendant compte au gouvernement ou à l'industrie réglementée, moins d'un tiers présentent un rapport d'activité au parlement.

### La déclaration des performances peut encore être améliorée

La mesure des performances du secteur et du régulateur est une composante essentielle de la prise de décisions. Mesurer les performances du secteur aide le régulateur à identifier les difficultés et à apprécier les effets de la réglementation. Comprendre les performances d'un régulateur et en rendre compte est tout aussi important pour démontrer l'efficacité de l'action de celui-ci et procéder à des améliorations (OCDE, 2014<sup>[21]</sup>). Les Indicateurs sur la performance des régulateurs sectoriels permettent de déterminer si le régulateur collecte et publie ou non certains renseignements concernant les performances du secteur, en particulier sur les performances du marché du secteur réglementé (par exemple, le nombre de défaillances des réseaux ou les niveaux d'investissement et la qualité des services fournis aux usagers) et sur les

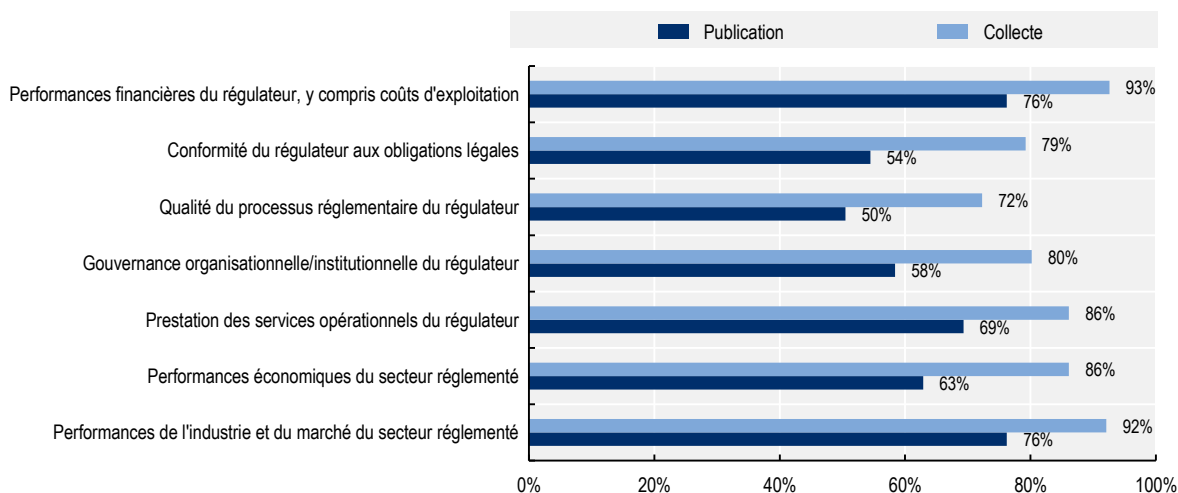
performances économiques du secteur réglementé (comme le degré de concurrence et les résultats sur le plan de l'investissement). Ces indicateurs permettent aussi de déterminer si les régulateurs collectent et publient ou non des informations sur leurs performances, notamment les renseignements suivants :

- **Prestation des services opérationnels du régulateur** : informations relatives à l'exécution des fonctions et des responsabilités du régulateur (par exemple, le nombre d'inspections ou la délivrance de permis).
- **Performances de la gouvernance organisationnelle/institutionnelle du régulateur** : informations relatives aux rouages internes du régulateur (par exemple, la rapidité d'exécution des activités prévues, les résultats des enquêtes auprès du personnel et les informations sur les performances en matière de direction).
- **Qualité du processus réglementaire du régulateur** : informations relatives à l'adéquation des outils et des processus utilisés dans la prise de décisions, comme l'analyse d'impact, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*.
- **Respect des obligations légales par le régulateur** : informations sur le respect par le régulateur d'exigences légales (comme les obligations en matière d'information ou la proportion des décisions prises qui sont maintenues).
- **Performances financières du régulateur** : informations concernant les coûts d'exploitation du régulateur, la dépense du budget, les recettes, et les coûts directs et indirects encourus.

Le Graphique 5.17 montre que la plupart des régulateurs collectent et publient des informations relatives aux performances des secteurs qu'ils réglementent, y compris les performances économiques du secteur et les performances de l'industrie et du marché du secteur. En général, les régulateurs collectent et publient également des informations relatives à leurs performances financières, avec 93 % de régulateurs qui collectent ces informations et 76 % qui les publient.

### Graphique 5.17. Peu de régulateurs recueillent et publient certaines informations relatives aux performances

Proportion de répondants indiquant a) collecter et b) publier des informations dans les catégories d'informations sur les performances indiquées ci-dessous



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.



D'autres types d'informations sur les performances des régulateurs sont moins communément recueillis et publiés. Vingt pour cent des régulateurs de l'échantillon au moins ne collectent pas d'informations sur la qualité de leur processus réglementaire, le respect de leurs obligations légales et leur gouvernance institutionnelle. Moins de 60 % des régulateurs publient ces informations sur leur site Internet. Si 86 % d'entre eux collectent des informations sur la prestation des services opérationnels du régulateur, 69 % seulement publient ces informations. Compte tenu de l'importance de l'évaluation des performances pour faire connaître les activités du régulateur, des travaux supplémentaires sur l'évaluation des performances se justifient (voir chapitre 2).

Les régulateurs ont la possibilité d'améliorer et d'utiliser les outils traditionnels pour mieux comprendre les performances du secteur et communiquer sur le sujet. Le document de travail de l'OCDE intitulé « *Shaping the future of regulators: The impact of emerging technologies on economic regulators* » donne des exemples de régulateurs qui exploitent la puissance des données pour renforcer la transparence et créer des incitations pour améliorer le fonctionnement des marchés. Une approche fondée sur les données permet aux régulateurs de fournir des informations ciblées aux parties prenantes, notamment en ce qui concerne la qualité de service, afin de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés. Par exemple, l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse), le régulateur français des communications électroniques, publie des cartes contenant des données et des informations sur la couverture des opérateurs et la qualité de service sur tout le territoire national. Cette réglementation éclairée par les données devrait produire des incitations à améliorer le fonctionnement global des marchés (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

### ***La plupart des régulateurs publient leurs projets de décisions et recueillent les avis des parties prenantes***

L'association des parties prenantes est une composante importante de la responsabilité et de la transparence, qui aide les régulateurs à rassembler des éléments d'information pour prendre des décisions. Les régulateurs peuvent encadrer cette participation, pour ce qui concerne les décisions réglementaires ainsi que d'autres aspects de leurs activités, notamment les politiques opérationnelles (OCDE, 2014<sup>[6]</sup>). La plupart des régulateurs publient leurs projets de décisions et recueillent les observations des parties prenantes, même lorsqu'il n'existe aucune obligation formelle en ce sens (Graphique 5.18). Comparé à leurs pairs des autres secteurs, une grande partie des régulateurs des secteurs du transport ne publient pas de projets de décisions pour les soumettre aux commentaires des parties prenantes. L'Encadré 5.3, qui reprend les résultats de l'extension des indicateurs à douze régulateurs du secteur de l'énergie de pays d'Afrique francophone, montre que l'association des parties prenantes est un domaine à améliorer dans ce groupe.

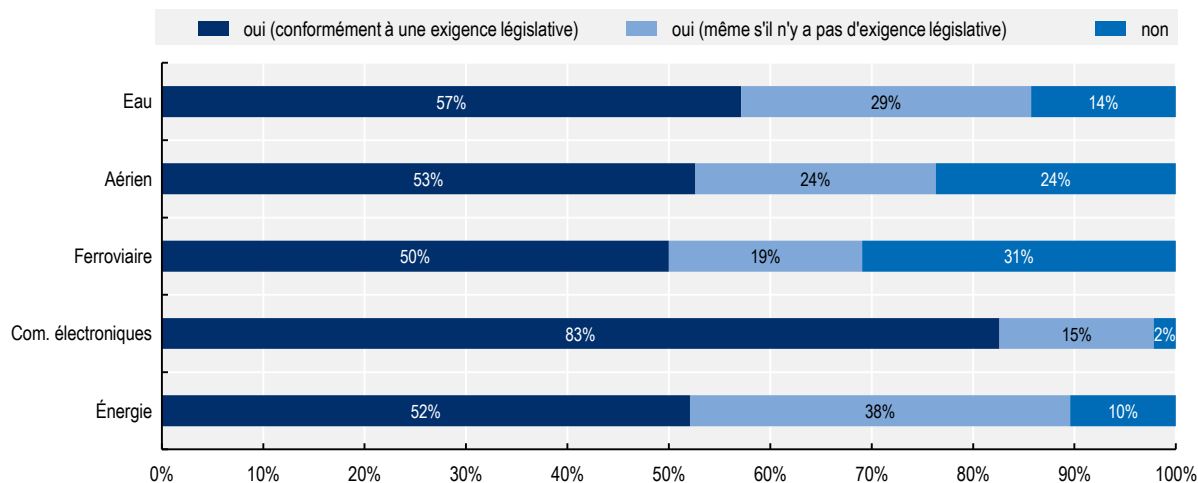
De nombreux régulateurs publient des réponses aux commentaires pour renforcer la transparence de la prise de décisions et démontrer la prise en compte adéquate des contributions reçues des parties prenantes. Les données montrent que la plupart des régulateurs qui publient leurs projets de décisions en vue de commentaires fournissent également des réponses aux parties prenantes (6 % des régulateurs seulement ne répondent pas aux commentaires).

Si une planification stratégique soignée peut aider les régulateurs à donner des occasions opportunes et utiles aux parties prenantes de s'engager, il peut arriver que les régulateurs soient amenés à adapter les processus de consultation. La crise du COVID-19 en constitue un exemple : face à une crise inattendue, les régulateurs ont dû adapter les procédures de consultation publique au cours des premières phases de la pandémie. Certaines consultations publiques ont été remises à plus tard ou se sont tenues à distance au vu des capacités de participation limitées des parties prenantes. D'autres processus de consultation liés aux mesures contre le COVID-19 ont été accélérés afin de collecter rapidement les contributions des parties prenantes concernant des décisions urgentes. Ainsi, l'Autorité de bonne conduite financière (Financial Conduct Authority) du Royaume-Uni a aménagé une période de consultation concernant les

mesures destinées à soulager la charge financière pour les consommateurs ayant souscrit un emprunt d'une durée de 72 heures. Dans un contexte évoluant rapidement, les régulateurs se retrouvent en situation d'arbitrage entre leur capacité à proposer des consultations exhaustives en temps utile et la nécessité de prendre rapidement des mesures (OCDE, 2020<sup>[22]</sup>).

### Graphique 5.18. La plupart des régulateurs publient des projets de décisions et recueillent les commentaires des parties prenantes

Proportion de réponses à la question « Les régulateurs publient-ils des projets de décisions et recueillent-ils les commentaires des parties prenantes ? », par secteur



Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels 2018.

#### Encadré 5.3. Gros plan sur une région : les régulateurs du secteur de l'énergie dans des pays d'Afrique francophone

L'OCDE a étendu les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels à 12 régulateurs du secteur de l'énergie de pays africains francophones (ces données ne sont pas incluses aux graphiques et tableaux du reste du chapitre). Douze régulateurs des pays suivants ont participé : Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal et Togo. Il ressort de cet échantillon que la plupart des régulateurs déclarent avoir en commun avec leurs pairs de l'OCDE établis de plus longue date des dispositifs de gouvernance formels, en particulier dans la composante « indépendance » des indicateurs. Les différences les plus marquées entre cet échantillon et les régulateurs du secteur de l'énergie des pays de l'OCDE concernent la composante « champ d'action », pour laquelle les régulateurs de l'OCDE exercent généralement davantage de fonctions.

La plupart des régulateurs interrogés sont des autorités indépendantes (83 %). Nombreux sont ceux qui appliquent des bonnes pratiques pour préserver leur indépendance dans les domaines du recrutement et de la budgétisation. Cependant, certains régulateurs disposent de peu de mesures de protection exemplaires contre l'intervention du gouvernement dans la prise de décisions réglementaires, avec plus de la moitié des régulateurs interrogés déclarant qu'ils peuvent recevoir des directives de la part du gouvernement concernant des cas particuliers ou des décisions réglementaires. De plus, les processus de sélection, de nomination et de cessation des fonctions des dirigeants des

organismes montrent des différences importantes dans les pratiques de l'échantillon et celles des régulateurs des pays de l'OCDE. La législation définit les compétences requises pour les dirigeants des organismes pour seulement un quart des régulateurs de l'échantillon, en comparaison avec 58 % de l'échantillon des pays de l'OCDE. Un seul organisme gouvernemental nomme les dirigeants de la majorité (75 %) des régulateurs de l'échantillon (en comparaison avec environ 62 % de l'échantillon des pays de l'OCDE). Une décision gouvernementale peut seule mettre fin au mandat des dirigeants de la majorité des régulateurs de l'échantillon (85 %, à comparer avec environ 78 % des régulateurs des pays de l'OCDE), bien que la cessation de fonctions, pour la plupart des régulateurs, doivent respecter certains critères établis.

Pour cet échantillon, les données montrent des possibilités d'amélioration de la responsabilité des régulateurs, notamment en s'appuyant sur l'association des parties prenantes. Plus de la moitié des régulateurs de l'échantillon ne publient pas de projets de décisions pour recueillir les commentaires des parties prenantes. Tandis que les deux tiers des régulateurs sont tenus de publier un rapport sur leurs activités, aucun régulateur ne présente de rapport d'activité au parlement.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs 2018.

## **Des chercheurs étudient les liens entre la gouvernance des régulateurs et les performances des secteurs**

Étudier les liens entre la gouvernance des régulateurs et les performances des secteurs réglementés pourrait améliorer notre compréhension de la valeur ajoutée des régulateurs économiques. Il s'agit-là d'un domaine de recherche à forts enjeux. Les questions à traiter portent notamment sur la manière de définir les performances des secteurs, la manière de tenir compte du décalage entre les décisions et leurs effets sur les marchés en aval et en amont, ou encore la manière d'isoler les effets de la gouvernance des régulateurs sur les performances du secteur, la situation contrefactuelle étant généralement inexistante.

Une étude récente originale menée à l'Université Paris Dauphine (décrite dans l'Encadré 5.4) s'appuie sur des données relatives aux membres européens de l'OCDE comprises dans les Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels, pour comprendre les liens entre la gouvernance des régulateurs économiques et la performance des secteurs.

Les premiers résultats montrent des corrélations entre les dispositifs de gouvernance et les résultats des secteurs, notamment les niveaux de prix et l'investissement. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour comprendre les vecteurs des liens entre les changements dans le domaine de la gouvernance et les évolutions des performances des secteurs, tout en clarifiant les mécanismes potentiels de causalité. Ces résultats fournissent néanmoins des éclairages intéressants et des perspectives de recherche prometteuses pouvant permettre de mieux appréhender les liens entre la gouvernance des régulateurs et les performances des secteurs qu'ils supervisent.

### Encadré 5.4. Étude récente fondée sur les Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels

Des chercheurs de l'Université Paris Dauphine ont utilisé les données des Indicateurs sur la gouvernance des régulateurs sectoriels afin d'étudier les liens entre la gouvernance des régulateurs économiques et les performances des secteurs (Brousseau, Eric et Gonzalez-Regalado, (à paraître)<sup>[23]</sup>). Ces chercheurs appliquent une modélisation textuelle et une analyse algorithmique à la base de données que constituent les indicateurs. Ces méthodes permettent aux chercheurs d'identifier des dimensions en fonction de leur degré de corrélation. Cette approche est différente de la méthode sur laquelle reposent les Indicateurs de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs sectoriels, mais donne lieu à des indicateurs composites élaborés à partir d'éléments pondérés de manière égale. Les indicateurs regroupent des données s'appuyant sur des hypothèses *ex ante*, tandis que cette méthodologie reflète l'importance des différents éléments sur la base d'une analyse statistique des observations.

En utilisant ces méthodes, les chercheurs définissent quatre dimensions pour décrire la gouvernance des régulateurs du sous-échantillon. Si ces dimensions utilisent des termes identiques pour désigner les composantes des indicateurs (à savoir l'indépendance et la responsabilité), les catégories sont néanmoins différentes. Les quatre dimensions analysées sont : l'indépendance vis-à-vis du gouvernement, la surveillance rigoureuse du régulateur (freins et contrepoids), la portée des capacités de suivi du marché du régulateur, et la force de sa capacité bureaucratique à suivre les opérateurs. Si elles sont indépendantes les unes des autres, les deux premières dimensions caractérisent le degré d'indépendance et de responsabilité du régulateur, tandis que les deux dimensions suivantes évaluent la portée et les vecteurs de l'autorité exercée par le régulateur sur les parties prenantes sectorielles.

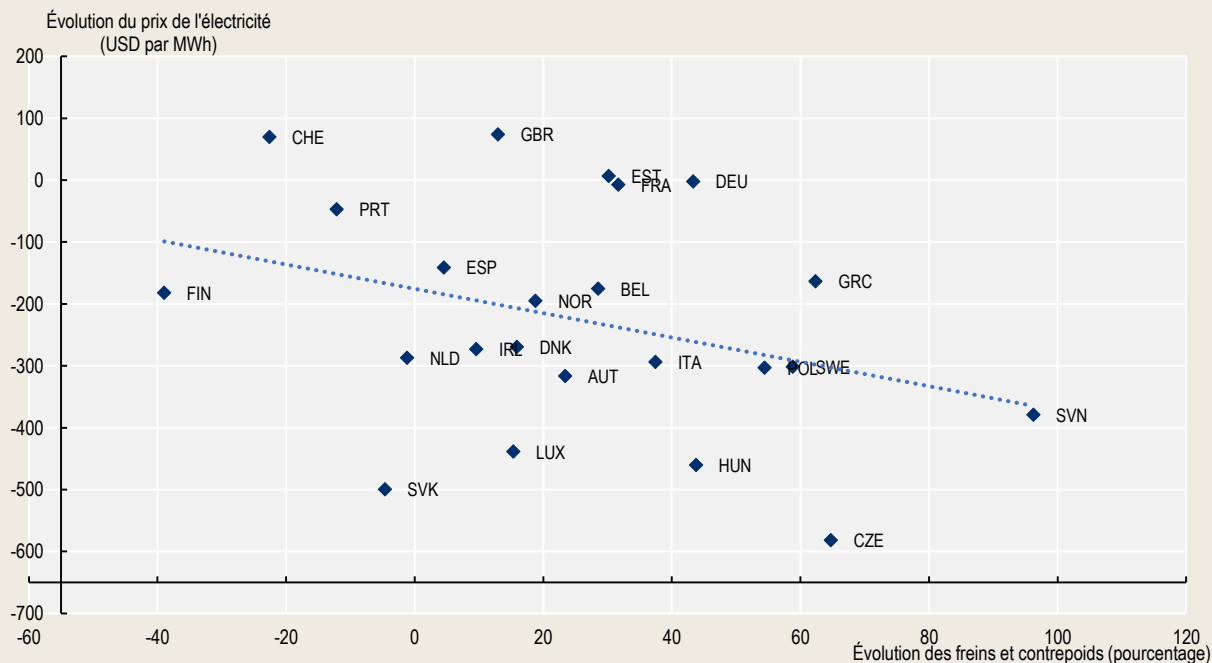
L'étude établit des comparaisons entre les enquêtes de 2013 et de 2018, afin de montrer l'évolution des dispositifs de gouvernance au fil du temps, et examine les corrélations entre ces évolutions et les performances des secteurs. D'autres facteurs explicatifs, comme le revenu national, la géographie, la qualité des institutions ou la rigueur de la réglementation du marché ont été pris en compte pour vérifier ces corrélations.

Il existe cependant des limites à cette méthode. L'évolution du score obtenu pour une dimension donnée entre les différentes années pourrait être liée aux variations d'autres dimensions. Toutefois, les indicateurs sont corrélés aux indicateurs de l'OCDE et de la Banque mondiale sur la gouvernance, ce qui suggère que les mesures sont cohérentes avec les autres types de mesures.

#### Exemple dans le secteur de l'énergie

Appliquée au secteur de l'énergie, l'analyse aboutit à la conclusion que les scores des quatre dimensions, ainsi que leur évolution dans le temps, sont corrélés à des variables de résultats du secteur comme les prix. Par exemple, l'amélioration de la dimension « freins et contrepoids » est corrélée à un prix nominal de l'énergie plus faible pour les utilisateurs. Entre 2013 et 2018, le prix moyen de l'électricité a chuté dans l'Union européenne. Les pays ayant constaté une amélioration de la dimension « freins et contrepoids », notamment grâce à un examen renforcé du régulateur par le parlement, les tribunaux et le public, ont connu en moyenne une réduction de prix plus importante.

**Graphique 5.19. Des freins et contreponds renforcés sont corrélés avec des prix nominaux de l'énergie plus faibles**



Source : (Brousseau, Eric et Gonzalez-Regalado, (à paraître)<sup>[23]</sup>).

## Conclusion

Des structures de gouvernance efficaces sont de plus en plus importantes dans le contexte de l'évolution des secteurs et des chocs, qui imposent aux régulateurs d'être solides et capables de s'adapter tout en apportant stabilité et prévisibilité. L'édition 2018 des Indicateurs de l'OCDE propose une étude empirique de la gouvernance des régulateurs et offre un aperçu des dispositifs de gouvernance complexes et pluridimensionnels applicables aux régulateurs économiques, ce qui permet d'établir des comparaisons directes entre les secteurs et d'effectuer des analyses comparatives entre les pays.

Les dispositifs de gouvernance varient selon les régulateurs, et la pertinence et les effets de ces dispositifs dépendent en grande partie du contexte, mais certains points communs existent. En moyenne, c'est dans les secteurs de l'énergie et des communications électroniques que les dispositifs en matière d'indépendance et de redevabilité se rapprochent le plus de la bonne pratique, et les régulateurs de ces secteurs disposent du champ d'action le plus étendu. À l'échelle de l'ensemble des secteurs et des pays, il existe des traits communs pour les régulateurs : la majorité d'entre eux sont des organismes indépendants, et les activités d'après-mandat de leurs dirigeants font l'objet de restrictions. Les régulateurs contribuent généralement au processus de l'action publique en publiant des recommandations ou des avis, et ils consultent les parties prenantes au sujet des décisions réglementaires qu'ils sont amenés à prendre. De plus, dans la plupart des secteurs, les régulateurs reçoivent habituellement des directives du pouvoir exécutif uniquement au sujet de leur stratégie à long terme, et non concernant leur programme de travail ou leurs activités et décisions courantes.

Toutefois, il n'est pas possible de dégager des tendances claires dans tous les domaines, et des lacunes subsistent. Les régulateurs présentent des différences significatives en ce qui concerne leur champ d'action, leurs dispositifs de financement et les instances auxquelles ils rendent directement compte. Il existe une marge de progression pour collecter et publier des informations sur la qualité des processus réglementaires et le respect des obligations légales. Enfin, les travaux de recherche consacrés aux liens entre les structures de gouvernance des régulateurs et les performances des secteurs n'en sont qu'à leurs débuts. Bien que les premiers résultats suggèrent un lien positif entre ces deux éléments, des recherches complémentaires sont nécessaires pour répertorier et démêler de façon fiable d'éventuels mécanismes de causalité.

## Notes

<sup>1</sup> La base de données contient des renseignements fournis par des régulateurs des pays suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chypre, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie.

Le questionnaire regroupe les secteurs du gaz et de l'électricité car, dans la plupart des pays, il n'existe pas de régulateurs distincts pour ces secteurs. Deux pays cependant (Argentine et Brésil) ayant un régulateur pour le secteur du gaz uniquement, ont répondu à deux questionnaires, un pour chaque régulateur, et la moyenne des valeurs obtenues a été calculée pour obtenir une valeur unique par pays pour le secteur de l'énergie.

Les chiffres qui concernent le secteur de l'eau aux États-Unis comprennent les données fournies par les régulateurs de deux états, la New York Public Service Commission et la Public Utility Commission of Texas, car la réglementation économique de ce secteur est effectuée à ce niveau de gouvernement.

<sup>2</sup> La liste complète est disponible dans les grilles du questionnaire *in* Casullo, Durand et Cavassini (2019<sup>[10]</sup>).

<sup>3</sup> Parmi les pays de l'UE, 100 % des régulateurs des secteurs de l'énergie et du transport ferroviaire sont des organismes indépendants ayant des fonctions juridictionnelles, normatives et coercitives.

<sup>4</sup> Parmi les 38 pays de l'OCDE inclus dans l'échantillon, 22 sont des pays de l'UE, soit une proportion de 58 %. Dans l'échantillon global, la part de pays de l'UE est légèrement inférieure, avec 27 pays de l'UE parmi les 47 de l'échantillon (57 %).

<sup>5</sup> La part de régulateurs juridiquement indépendants dans les pays non membres de l'UE de l'échantillon est de 66 %, et de 62 % parmi les pays de l'OCDE non membres de l'UE. La proportion de régulateurs juridiquement indépendants parmi les régulateurs non membres de l'UE est particulièrement faible dans le secteur du transport aérien (seulement 47 % des régulateurs du transport aérien non membres de l'UE de l'échantillon sont indépendants).

## Références

- Basedow, R. et C. Kauffmann (2016), « International Trade and Good Regulatory Practices : Assessing The Trade Impacts of Regulation », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 4, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en>. [33]
- BEIS (2020), *International Regulatory Cooperation for a Global Britain: Government Response to the OECD Review of international Regulatory Cooperation of the UK*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/913730/international-regulatory-cooperation-for-a-global-britain.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913730/international-regulatory-cooperation-for-a-global-britain.pdf) (consulté le 8 février 2021). [32]
- Botta, E. et al. (2021), « The economic benefits of international co-operation to improve air quality in Northeast Asia ». [31]
- Brousseau, Eric et Gonzalez-Regalado ((à paraître)), *Comparative analysis of regulatory governance regimes in the OECD*, Université Paris Dauphine. [23]
- Burci, G. (2020), *The Outbreak of COVID-19 Coronavirus: are the International Health Regulations fit for purpose? EJIL: Talk!*, European Journal of International Law Blog, <https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-covid-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose/> (consulté le 7 juin 2021). [30]
- Casullo, L., A. Durand et F. Cavassini (2019), « The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1564, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [10]
- Gassner, K. et N. Pushak (2014), « 30 years of British utility regulation: Developing country experience and outlook », *Utilities Policy*, vol. 31, pp. 44-51, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2014.09.003>. [16]
- Gilligan, T., W. Marshall et B. Weingast (1989), *Regulation and the Theory of Legislative Choice: The Interstate Commerce Act of 1887*. [12]
- House of Lords (2007), *UK Economic Regulators*, Committee on Regulators 1st Report of Session 2006-07, [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/parliamentary\\_committees26.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees26.cfm) (consulté le 10 juin 2020). [13]
- Jordana, J., D. Levi-Faur et X. Marin (2011), « The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion », *Comparative Political Studies*, vol. 44/10, pp. 1343-1369, <http://dx.doi.org/10.1177/0010414011407466>. [15]
- Joskow, P., E. Killiam et J. Killiam (2000), « Introduction », dans Joskow, P. (dir. pub.), *Economic Regulation*, MIT Press, Cambridge, <https://www.amazon.fr/Economic-Regulation-Paul-L-Joskow/dp/1858989477> (consulté le 22 août 2020). [11]
- Kauffmann, C. et R. Basedow (2016), « The political economy of international co-operation – a theoretical framework to understand international regulatory co-operation (IRC) », OCDE, Paris, non publié. [27]

- Kauffmann, C. et C. Saffirio (2021), « Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 14, OCDE, Paris. [29]
- Kauffmann, C. et C. Saffirio (2020), « Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en>. [28]
- Littlechild, S. (1983), *Regulation of British Telecommunications' profitability: report to the Secretary of State*. [14]
- OCDE (2021), *Compendium of International Organisations' Practices: Working Towards More Effective International Instruments*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/846a5fa0-en>. [47]
- OCDE (2021), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eb656b8d-fr>. [46]
- OCDE (2021), *International Regulatory Co-operation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5b28b589-en>. [43]
- OCDE (2020), *IOs in the context of COVID-19: Adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis – Summary Note of COVID-19 Webinars of the Partnership of International Organisations for Effective International Rule-making*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Summary-Note-COVID-19%20webinars.pdf> (consulté le 16 juin 2021). [26]
- OCDE (2020), *No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3011ccd0-en>. [38]
- OCDE (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c88edbcd-en>. [37]
- OCDE (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en>. [34]
- OCDE (2020), *Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators*, The Governance of Regulators, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/db481aa3-en>. [3]
- OCDE (2020), *The Case of the International Bureau of Weights and Measures (BIPM)*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/international-regulatory-cooperation-and-international-organisations-the-case-of-the-international-bureau-of-weights-and-measures.pdf>. [25]



- OCDE (2020), *When the going gets tough, the tough gets going: How economic regulators bolster the resilience of network industries in response to the COVID-19 crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/when-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-covid-19-crisis-cd8915b1/>. [4]
- OCDE (2020), *When the going gets tough, the tough gets going: How economic regulators bolster the resilience of network industries in response to the COVID-19 crisis - OCDE*, OCDE, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135364-qc5jpyar8f&title=When-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-COVID-19-crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135364-qc5jpyar8f&title=When-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-COVID-19-crisis) (consulté le 18 août 2020). [22]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8be847c0-fr>. [1]
- OCDE (2019), *Regulatory effectiveness in the era of digitalisation*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf> (consulté le 28 avril 2020). [36]
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [24]
- OCDE (2018), « Favoriser l'adoption de règles de meilleure qualité grâce à la coopération réglementaire internationale », dans *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-9-fr>. [44]
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [2]
- OCDE (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en>. [35]
- OCDE (2017), *Créer une culture d'indépendance : Lignes directrices pour contrer l'influence induite*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264287884-fr>. [8]
- OCDE (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en>. [41]
- OCDE (2016), *Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>. [7]
- OCDE (2016), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, The Governance of Regulators' Practices : Accountability, Transparency and Co-ordination, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>. [9]
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [39]
- OCDE (2014), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Cases of the OECD and the IMO*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264225756-en>. [42]

- OCDE (2014), « La gouvernance des régulateurs », *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation\\_9789264222649-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation_9789264222649-fr) (consulté le 7 juin 2020). [6]
- OCDE (2014), *OCDE Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire : La gouvernance des régulateurs*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation\\_9789264222649-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation_9789264222649-fr) (consulté le 31 mars 2020). [21]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>. [5]
- OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>. [20]
- OCDE (s.d.), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [40]
- OCDE/OMC (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, Éditions OCDE, Paris/Organisation mondiale du commerce, Genève, <https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en>. [45]
- Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (2012), « Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen », *Journal officiel de l'Union européenne* L343, pp. 57-60. [19]
- Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (2009), « Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE », *Journal officiel de l'Union européenne* L211, pp. 80-85. [17]
- Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (2009), « Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE », *Journal officiel de l'Union européenne* L211, pp. 121-126. [18]

# 6

## Réglementation fondée sur les risques

---

Les gouvernements et les autorités réglementaires recourent de plus en plus à la prise en compte des risques et à la proportionnalité avec ceux-ci lors de la conception et de la mise en œuvre des réglementations, qui en renforcent l'efficacité et l'efficience. Le concept de risque est essentiel pour obtenir des résultats d'intérêt général à chaque étape du cycle de la politique réglementaire, tout en minimisant le poids et les répercussions non voulus des réglementations et règles. Toutefois, l'utilisation du risque varie sensiblement selon les pays et les domaines réglementaires. De nombreux obstacles s'opposent à cette utilisation, des résistances au sein des institutions à la surestimation de l'efficacité de la réglementation « non fondée sur les risques ». La crise du COVID-19 a mis au jour les écueils que peuvent comporter les réglementations, face à la nécessité de répondre à une situation d'urgence, quand elles ne cadrent pas avec une approche fondée sur les risques ou manquent de souplesse. Ce chapitre explique en quoi la hiérarchisation des risques, l'évaluation objective et fondée sur les données des risques, l'utilisation des nouvelles technologies pour faciliter l'échange et l'analyse des données et une flexibilité/agilité adéquate permettent d'améliorer considérablement les résultats de l'action réglementaire.

---

## Principaux constats

- Il est essentiel, pour en améliorer l'**efficacité**, en renforcer l'**efficience** et en réduire la charge administrative, que **les réglementations soient formulées et mises en œuvre en tenant compte des risques et de la proportionnalité avec ceux-ci**.
- On entend par « risque » la **conjonction de la probabilité qu'un préjudice se produise, quel qu'il soit, ainsi que de l'ampleur et de la gravité potentielles de celui-ci**. La réglementation fondée sur les risques consiste essentiellement à privilégier, comme finalité, les *résultats aux règles et processus spécifiques*.
- **L'adoption d'approches réglementaires fondées sur les risques varie sensiblement selon les pays et les domaines**, sans compter qu'elle se cantonne souvent à certaines étapes du cycle de la politique réglementaire, à certains secteurs, etc., comme en attestent les données issues des questions pilotes de l'enquête iREG.
- **L'évaluation des risques peut servir à hiérarchiser les actions de réglementation ainsi qu'à moduler le choix et la conception des instruments réglementaires**, tant au sein des différents domaines réglementaires qu'entre eux. Il s'agit non seulement de comprendre le *niveau* de risque, mais aussi les *caractéristiques* de chaque risque afin de formuler une réponse réglementaire adaptée.
- **Les obstacles à l'adoption de réglementations fondées sur les risques** sont notamment les résistances dans certaines institutions peu enclines à prendre des risques, les pressions publiques, la « dépendance au sentier » ou encore le manque d'outils et de ressources nécessaires ; une partie d'entre eux résultent de fausses idées sur la réglementation fondée sur les risques ainsi que d'une surestimation de l'efficacité réelle des réglementations « non fondées sur les risques ».
- **Une première étape (utile) consiste à hiérarchiser les risques par secteur ou type d'activité**. Toutefois, lorsque l'on dispose de données permettant d'analyser et de hiérarchiser les risques, il est essentiel d'adopter **une approche plus différenciée et axée sur les données de l'évaluation et du ciblage des risques**.
- **Il convient d'évaluer les risques de manière objective et en se fondant sur les données**. D'importantes avancées ont eu lieu ces dernières années en matière d'analyse des données, notamment grâce au recours à l'apprentissage automatique, ce qui a conduit nombre de pays et de services à adopter de nouveaux outils et pratiques fondés sur les risques, en particulier dans le contexte du COVID-19.
- Plus concrètement, **la crise du COVID-19 a mis au jour les écueils que peuvent comporter les réglementations, face à la nécessité de répondre à une crise, lorsqu'elles ne sont pas proportionnées aux risques** ou lorsque la conciliation entre différents risques n'a pas été anticipée comme il se doit. Elle a aussi mis en lumière l'importance de ménager et de gérer une certaine souplesse réglementaire dans les situations d'urgence, et de tirer parti des nouvelles technologies.
- **Les nouvelles technologies peuvent faciliter le partage des données et améliorer leur analyse**, notamment en combinant des données privées et publiques, à condition toutefois de bien prendre en compte les problématiques de la confiance et de la protection de la vie privée.

## Introduction

Parallèlement à son utilisation croissante dans le monde de l'industrie et des entreprises, ainsi que dans la gestion de la sécurité en général, le risque (en particulier le risque public) occupe une place de plus en plus prépondérante dans le contexte réglementaire (Burgess, 2009<sup>[1]</sup>). Il s'agit en effet d'un outil essentiel pour garantir que les réglementations sont mieux aptes à atteindre les objectifs souhaités et pour alléger les contraintes et les effets indirects involontaires qu'elles provoquent. Il permet de mieux formuler l'intention d'une réglementation donnée (réduction ou gestion d'un risque), de mieux élaborer le contenu et les mécanismes de la réglementation (en fonction des causes et caractéristiques des risques gérés), de cibler plus efficacement les efforts nécessaires pour la mettre en œuvre et la faire respecter (sur les domaines, secteurs, entreprises, etc. qui présentent les risques les plus élevés). Par là même, le risque contribue à améliorer l'efficacité et l'efficience de la réglementation, à chacune des étapes du cycle réglementaire, y compris lors de l'évaluation *ex post* (vérification de la gestion efficace des risques) – et améliore également la redevabilité, car il permet de formuler de façon claire et mesurable l'objectif poursuivi par la réglementation ou le régulateur (ainsi que ses limites).

Dans l'ensemble, des progrès notables ont été accomplis ces dernières années en matière d'élargissement de la réglementation fondée sur les risques à de nouveaux pays, secteurs, domaines réglementaires, etc. – et d'application de pratiques et outils novateurs pour mieux comprendre et évaluer le risque (intégration des données et apprentissage automatique, par exemple) et pour l'utiliser plus systématiquement du niveau stratégique au travail réglementaire « de terrain ». Le présent chapitre vise à rendre compte de ces progrès, notamment des pratiques qui font appel aux nouvelles applications des technologies numériques, et des éclairages comportementaux.

Au fil du temps, « le risque et la réglementation » et « la réglementation fondée sur le risque » sont devenus des aspects complémentaires d'un thème de mieux en mieux défini, étudié par plusieurs réseaux importants d'universitaires et de spécialistes<sup>1</sup>, mentionné dans de nombreux textes législatifs<sup>2</sup> et abordé par des publications internationales majeures<sup>3</sup> couvrant une période de près de 40 ans (National Research Council, 1983<sup>[2]</sup>) ; (IRGC, 2017<sup>[3]</sup>) – notamment les travaux antérieurs de l'OCDE (OCDE, 2010<sup>[4]</sup>). Pourtant, bien qu'il soit souvent question du risque, de la proportionnalité par rapport au risque et de la gestion du risque dans les études et orientations relatives à des domaines de réglementation particuliers<sup>4</sup> (Khawaja, Awasthi et Loeprick, 2011<sup>[5]</sup>), il n'existe pas d'orientations générales en tant que telles sur « le risque et la réglementation » au niveau international. La proportionnalité par rapport au risque joue un rôle central dans les accords internationaux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)*, l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)* et, plus récemment, l'*Accord sur la facilitation des échanges*, qui contiennent des clauses<sup>5</sup> prévoyant que l'application de « mesures » restrictives pour les échanges soit fondée sur les risques, mais leur interprétation et leur mise en œuvre sont sujettes à controverses (Goldstein et Carruth, 2004<sup>[6]</sup>) ; (Wagner, 2016<sup>[7]</sup>) ; (Russell et Hodges, 2019<sup>[8]</sup>). Si les différences d'interprétation dépassent le cadre de ce chapitre, il convient d'en tenir compte, car elles expliquent en partie les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre.

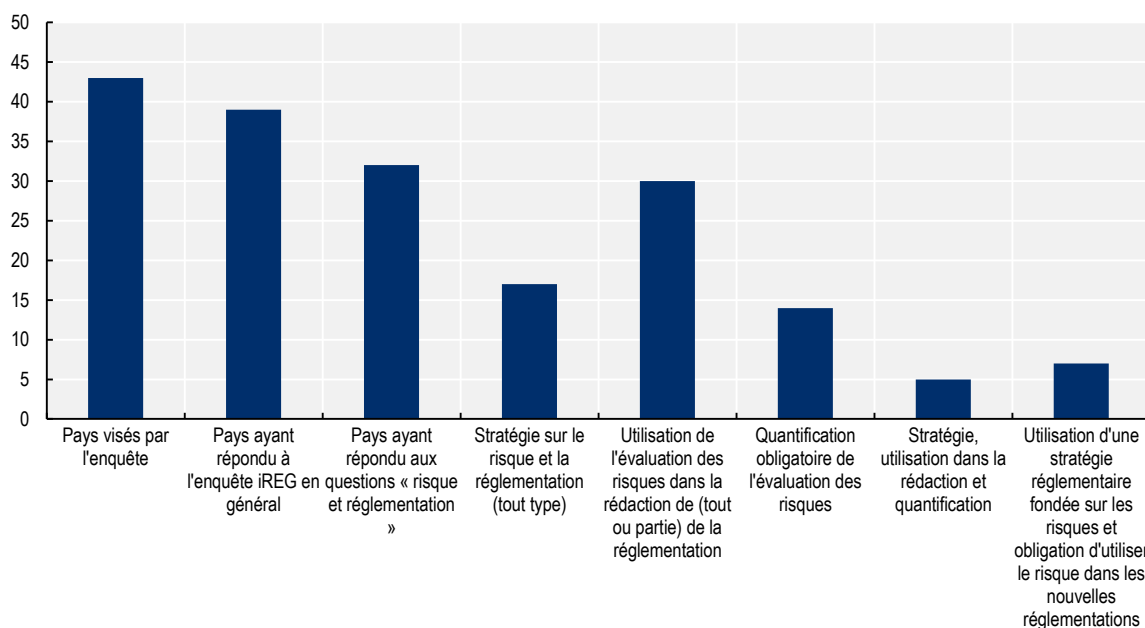
Cela étant, malgré les progrès considérables accomplis avec le temps, il subsiste des *lacunes* importantes dans la *mise en œuvre* de la réglementation fondée sur les risques – y compris dans certains domaines réglementaires et juridictions où il existe une législation apparemment contraignante et/ou qui déclarent officiellement qu'elle est fondée sur les risques. Pour que la compréhension et l'évaluation appropriées des risques et l'application systématique d'une démarche axée sur les risques et la proportionnalité permettent d'obtenir les retombées escomptées dans la réglementation, une évaluation plus systématique de la situation actuelle et la diffusion des meilleures pratiques sont essentielles. L'application de « l'évaluation et la gestion des risques, ainsi que la communication sur les risques » préconisée au point 9 de la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, approuvée par l'OCDE en 2012<sup>6</sup>, se voit donc accorder une attention particulière dans cette édition de la *Politique de*

*la réglementation : Perspectives de l'OCDE* – qui présente les résultats d'une série de questions pilotes posées dans le cadre de l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire (iREG), un aperçu des initiatives marquantes dans le domaine de la réglementation fondée sur le risque, ainsi que les premières conclusions des recherches menées sur l'application des méthodes fondées sur le risque dans la prestation de l'action réglementaire.

### **Résultats de l'enquête : la réglementation fondée sur les risques est appliquée de manière inégale et incomplète**

Les données des questions pilotes recueillies dans le cadre de l'enquête iREG confirment ce constat d'ensemble selon lequel la diffusion et l'adoption de ces approches fondées sur les risques sont inégales et incomplètes – ainsi que la lenteur de leur ancrage dans l'environnement réglementaire. Sur les 39 pays (dont l'UE) interrogés et ayant répondu en général au questionnaire, seuls 32 ont apporté une réponse aux nouvelles questions « pilotes » relatives à la réglementation fondée sur les risques, ce qui dénote une certaine perplexité et/ou un manque de sensibilisation ou d'intérêt pour cette question. Les répondants de certains pays ont laissé certaines questions sans réponse ou ont répondu négativement, alors même que l'équipe de l'OCDE était informée par ailleurs de l'existence de cette pratique au niveau sectoriel, ce qui laisse penser que le partage des connaissances sur les démarches fondées sur les risques au sein de l'administration et même des ministères est insuffisant (les répondants ayant questionné les autres ministères et certains d'entre eux n'ayant pas répondu ou donné une réponse négative malgré l'existence de démarches fondées sur les risques au sein de leur propre ministère).

**Graphique 6.1. Utiliser les outils de gestion du risque dans la réglementation selon les données de l'enquête iREG**



De surcroît, les réponses montrent que la démarche de réglementation fondée sur les risques « se limite » souvent à certains aspects de la réglementation et de la politique réglementaire et ne constitue pas un cadre solide pour l'ensemble des fonctions réglementaires. En effet, si un nombre relativement restreint de pays a donné une réponse positive à la question de savoir si une stratégie sur « le risque et la réglementation » mise en œuvre à l'échelle de « l'ensemble de l'administration » (9 répondants sur 39) ou « sectorielle » (16 réponses favorables à une stratégie sectorielle et 17 réponses au total de pays appliquant une stratégie soit à l'échelle de « l'ensemble de l'administration », soit « sectorielle »), un



nombre beaucoup plus élevé de pays a indiqué que l'évaluation des risques est « nécessaire lors de l'élaboration de la réglementation » (soit dans tous les domaines réglementaires, soit dans certains seulement – 28 pays au total appliquant cette exigence à certaines réglementations au moins). Toutefois, seule une partie d'entre eux (14 pays) imposent que l'évaluation des risques comprenne une analyse quantitative, ce qui signifie que le degré de rigueur de l'évaluation demeure souvent relativement limité. Au total, seuls cinq pays ont répondu « oui » aux trois questions clés sur le risque, à savoir s'il existe une réglementation fondée sur les risques à l'échelle de « l'ensemble de l'administration », si une évaluation des risques est prévue lors de l'élaboration des réglementations et si cette évaluation doit comprendre une analyse quantitative (voir le Graphique 6.1).

### **Définir et comprendre le « risque » dans le contexte réglementaire**

Le terme « risque » peut être source de confusion en raison de ses nombreuses acceptions (dans des contextes différents voire dans le même contexte), mais aussi des différentes manières qui existent pour l'évaluer. Le « risque » est souvent employé de façon interchangeable avec « danger » ou « probabilité (de survenue d'un dommage) ». Mais, de manière générale, lorsqu'il est question de « risque public » au sens large, et en particulier dans le contexte réglementaire, il existe un large consensus sur le fait qu'il est à la fois distinct du « danger » et de la « probabilité de survenue ». Dans cette acception, le « danger » fait référence à l'existence d'un préjudice possible et à sa gravité éventuelle, mais ne fournit pas d'information sur la probabilité que ce préjudice se concrétise. D'autre part, la « probabilité » et la « vraisemblance de survenue » ne font référence qu'au degré de probabilité qu'un événement survienne (une violation de la réglementation, par exemple) sans tenir compte de la gravité ou de l'ampleur de cet incident.

La définition du « risque » en tant que *combinaison de la probabilité de survenue* d'un préjudice et de *l'ampleur et la gravité* de ce préjudice, telle qu'elle est employée dans ce chapitre, tient compte également de son usage dans les travaux antérieurs de l'OCDE sur cette question et dans de nombreux documents et textes de loi nationaux, académiques et internationaux (OCDE, 2010<sup>[4]</sup>); (BRDO, 2012<sup>[9]</sup>); (Blanc, 2013<sup>[10]</sup>); (OCDE, 2015<sup>[11]</sup>); (IRGC, 2017<sup>[3]</sup>). Même si, dans certains pays et institutions, l'usage du terme s'écarte parfois (officiellement ou dans la pratique uniquement) de ces définitions, il existe désormais un large consensus relatif à l'utilisation des définitions suivantes dans le présent chapitre et ailleurs dans cette édition de la *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018* (Rothstein et al., 2017<sup>[12]</sup>) :

- Le *risque* se définit comme la *combinaison* de la *probabilité* de survenue d'un préjudice et de *l'ampleur et la gravité* de ce préjudice. Il peut être défini également comme la combinaison de la probabilité de survenue et du degré de danger. Le risque combine donc a) la probabilité, b) l'ampleur du préjudice (nombre de personnes touchées, etc.) et c) le degré du préjudice (type de dommage).
- Le *danger* est employé pour définir la nature, l'ampleur et la gravité *potentielles* du préjudice, sans tenir compte de la probabilité qu'il se réalise concrètement.
- Le *préjudice* est une forme de *dommage* causé aux personnes (atteinte à leur vie, leur santé, leurs biens, etc.), à l'environnement (naturel et humain, etc.) ou à d'autres intérêts publics (la fraude fiscale, par exemple, porte atteinte aux recettes publiques). Les préjudices ne sont pas tous de même nature et certains d'entre eux sont irréversibles (comme le décès) tandis que d'autres (comme les préjudices financiers) peuvent être réparés après avoir été constatés.
- Le *caractère imprévisible* et *l'incertitude* sont distincts du risque et des estimations de la probabilité de survenue d'un dommage. Il s'agit de *limites inhérentes* au processus d'évaluation du risque et, par conséquent, de limites à la réglementation fondée sur les risques, qui doivent être reconnues comme telles. Les démarches relatives à la manière de gérer le caractère imprévisible et l'incertitude ne sont pas toujours explicites ou cohérentes, une question qui est examinée plus en détail dans ce chapitre.

Les réglementations abordent un certain nombre de préjudices potentiels différents (corporels, environnementaux, financiers, etc.), qui ne revêtent pas tous la même gravité – la réversibilité, en particulier, ou son absence constituent une différence fondamentale. De la même manière, la réglementation aborde de nombreux dangers – pollution industrielle et explosions, intoxications alimentaires, incendies et effondrements de bâtiments, fraude par marketing, fraude fiscale, etc. Là encore, ces dangers n'ont pas tous la même gravité et la probabilité que chacun d'entre eux survienne réellement est très variable. Il est donc par nature difficile de comparer le degré de priorité dans la réglementation des différents risques, mais également des différents établissements ou secteurs d'activité, en fonction du préjudice causé.

Le risque permet d'envisager une répartition des ressources au niveau stratégique (entre différents domaines comme la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, les recettes publiques, la sécurité technologique, etc.) même si tel est rarement le cas – et aussi de définir les priorités d'action réglementaire dans un domaine donné, par secteurs économiques et établissements, une pratique nettement plus fréquente. Le risque peut ainsi constituer, en quelque sorte, une unité de mesure commune, qui permet de convertir et de comparer facilement la « valeur » relative des actions réglementaires en termes de vies sauvées, d'impact sur l'environnement, de conséquences sur l'économie, etc. – mais cela n'est possible par une démarche commune d'évaluation des risques dans l'ensemble des domaines et secteurs réglementaires.

Comparer les niveaux de risque relatifs et décider de la nature et de l'intensité de la réponse à apporter par la réglementation implique d'avoir effectué une *évaluation des risques* – qui consiste à estimer le niveau relatif des différents risques en termes de probabilité et de gravité du préjudice combinées. Pour une comparaison complète couvrant les différents domaines réglementaires, une démarche commune de l'évaluation des risques est nécessaire – mais doit être accompagnée d'une méthode pour convertir les différents types de préjudices. Bien qu'elle soit théoriquement possible (il existe plusieurs méthodes juridiques et économiques pour estimer la valeur économique de la vie, la santé, l'environnement, etc.), son application dans la pratique revêt rarement un tel degré de précision. Le plus souvent, les comparaisons entre les niveaux de risque portent sur un type de préjudice donné – comme la perte de vie ou les pertes financières potentielles. En toute hypothèse, quels que soient le niveau et l'ampleur du risque, il s'agit d'un outil de comparaison et, par conséquent, de hiérarchisation des priorités.

Enfin, si la hiérarchisation des risques par secteur ou type d'activité uniquement peut être considérée comme une première étape utile lorsque l'évaluation des risques est un exercice entièrement nouveau, avec peu ou pas de données à l'appui, elle n'est pas optimale ni suffisante sur le long terme. Dans les économies avancées, lorsque les autorités chargées de la prestation de l'action réglementaire disposent des données nécessaires à l'analyse des risques et à leur hiérarchisation, on peut s'attendre à une approche plus différenciée de l'évaluation et du ciblage des risques – de manière à les appliquer individuellement à chaque entité ou objet commercial (structure, établissement) en fonction de ses caractéristiques intrinsèques et de ses antécédents.

### ***Pourquoi le risque compte : importance de la hiérarchisation des priorités et de la proportionnalité***

L'évaluation des risques est donc un outil utile pour classer par ordre de priorité les efforts réglementaires. Si la *Recommandation de l'OCDE de 2012* et l'ensemble des bonnes pratiques en matière de réglementation, à commencer par le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), soulignent unanimement l'importance de l'analyse coûts-bénéfices et de la sélectivité en matière de réglementation, le risque est un outil clé pour les appliquer, mais aussi pour évaluer quel instrument réglementaire utiliser eu égard aux caractéristiques particulières de chaque risque. Alors qu'une définition des priorités fondée sur les risques vise en particulier à concentrer les ressources là où le niveau de risque est le plus élevé, une démarche de proportionnalité par rapport au risque examine à la fois son niveau et ses



caractéristiques pour définir le contenu qui convient le mieux aux réglementations (niveau de normalisation, degré de prescriptivité, etc.) et le choix des instruments réglementaires (comme les autorisations *ex ante*, les contrôles *ex post*, la certification, l'enregistrement, etc.). Pour certains, cependant, la réglementation ne devrait pas établir de priorités, mais plutôt (à la demande de plusieurs parties prenantes différentes) faire en sorte de réglementer tous les dangers potentiels, quelle que soit notamment la probabilité de survenue ou la fréquence réelle du préjudice.

La réglementation de tous les dangers est possible en théorie (bien que génératrice d'une forte inflation du volume de la législation), mais l'affectation des ressources nécessaires pour contrôler et mettre en œuvre ces réglementations ne peut se faire que dans les limites fixées par les budgets publics et les niveaux de l'activité économique. Les effectifs et les ressources matérielles (moyens de transport, dispositifs d'essai, etc.) nécessaires aux inspections réalisées par les organismes publics sont limités par les ressources budgétaires et en concurrence avec beaucoup d'autres impératifs. Même lorsque le contrôle du respect de la réglementation est confié à une tierce partie (notamment en cas d'obligation de certification par une tierce partie ou « évaluation de conformité »), il a un coût. Si ces contrôles ne sont plus limités par le montant du budget public qui leur est affecté, ils font peser un coût direct sur les entreprises (qui chercheront, si possible, à les récupérer auprès des consommateurs). Par conséquent, ce recours à des contrôles effectués par des tierces parties est par nature limité, en raison des coûts qu'il impose aux consommateurs et aux entreprises et de son effet préjudiciable sur la compétitivité et la croissance.

Face à la multiplicité et à l'étendue des règles, il devient finalement impossible pour la plupart des opérateurs économiques de les connaître toutes et de les respecter. Une réglementation trop vaste peut être en soi vouée à l'échec et nuire à son tour à l'état de droit, car il est largement admis que le plein respect des règles est impossible (Baldwin, 1990<sup>[13]</sup>); (Hampton, 2005<sup>[14]</sup>); (Anderson, 2009<sup>[15]</sup>). Face à l'excès de règles et de contrôles, les régulateurs peuvent être « submergés » par le volume excessif de données – même avec l'aide des outils modernes d'analyse des données et la puissance de calcul accrue des systèmes informatiques, la surabondance d'informations complique le processus décisionnel (Roetzel, 2018<sup>[16]</sup>).

Surtout, plusieurs études successives ont démontré que des niveaux de contrôle considérés comme « excessivement élevés » aboutissent non seulement à un moindre respect des règles (Kirchler, 2006<sup>[17]</sup>), mais aussi à une perception de la charge de contrôle ayant un effet dissuasif pour les investissements et la croissance. Au lieu de réagir au renforcement des contrôles par un respect accru des règles, les entreprises et les citoyens peuvent finir par « résister » lorsqu'ils sont confrontés à des contraintes très élevées, qu'ils considèrent comme inévitables, et être ainsi moins enclins à respecter volontairement les règles. Ce type d'effet est prévu par les modèles « d'équité procédurale » (Tyler, 2003<sup>[18]</sup>), qui ont déjà démontré que les individus réagissent négativement aux processus lorsqu'ils ont le sentiment de ne pas être respectés ou estiment que le processus décisionnel n'est pas compréhensible ni éthique. Une réglementation excessive a tendance à produire ces effets, car son plein respect est souvent pratiquement impossible et elle impose des restrictions dans certaines circonstances où les parties prenantes ne constatent pas de risque significatif ou de préjudice réel. En conséquence, une réglementation excessive est susceptible *d'accroître le niveau de risque global* dans une juridiction, car elle limite le respect des règles (Blanc, 2018<sup>[19]</sup>).

À l'opposé, une démarche réglementaire particulièrement peu soucieuse du risque peut avoir des conséquences négatives sur le niveau de risque global *même* si elle parvient à faire respecter les règles. C'est le cas si les répercussions économiques sont particulièrement marquées alors que les effets positifs directs sur la sécurité sont modestes. En effet, l'espérance de vie étant corrélée avec le revenu et le niveau général du PIB, l'impact négatif global sur l'espérance de vie peut être supérieur aux avantages, quels qu'ils soient, procurés par la réglementation (Helsloot, 2012<sup>[20]</sup>). Bien qu'il s'agisse de cas extrêmes, ils sont documentés et ne relèvent pas de la fiction. De façon plus générale, il ressort de ces observations que la réglementation fondée sur les risques ne doit pas être considérée comme une démarche sacrifiant

la sécurité au profit de la croissance économique. S'il va de soi que des arbitrages doivent être opérés dans le domaine de la réglementation, et qu'il faut en tenir dûment compte, pour un niveau de protection et de réglementation donné, une démarche fondée sur les risques pour élaborer la réglementation et la mettre en œuvre permettra, selon les travaux de recherche disponibles, d'obtenir de meilleurs résultats tant du point de vue de la sécurité que sur le plan économique et social (Coglianese, 2012<sup>[21]</sup>).

## État des lieux : Une mise en œuvre inégale et souvent limitée

Bien qu'il existe de nombreux textes législatifs rendant obligatoire une démarche fondée sur les risques et qu'un certain nombre d'institutions prétendent les appliquer, il est difficile d'évaluer le niveau de mise en œuvre réelle d'une réglementation fondée sur les risques – tant du point de vue de son ampleur (au niveau des juridictions et fonctions réglementaires) que de son intensité (en termes de cohérence et de rigueur de la démarche). S'il est relativement facile d'observer directement, dans une certaine mesure, certains aspects des bonnes pratiques en matière de réglementation (comme l'existence et le niveau d'adoption d'un mécanisme de consultation), une étude plus approfondie est généralement nécessaire pour évaluer le degré de prise en compte réelle et rigoureuse du risque dans la politique réglementaire. Il est encore plus complexe d'étudier l'application du risque au stade de la prestation de l'action réglementaire, car les déclarations faites à haut niveau par les institutions qui en sont chargées ne sont pas toujours conformes aux pratiques « sur le terrain », et il existe un nombre et une diversité considérables d'institutions. Dans cette édition des *Perspectives de l'OCDE*, nous tenterons de dresser un premier bilan provisoire de la situation actuelle en matière de réglementation fondée sur les risques tant au stade de l'élaboration de la réglementation qu'à celui de la prestation de l'action réglementaire.

Dans cette optique, le Secrétariat de l'OCDE a mis au point des questions pilotes sur le « risque et la réglementation » qui ont été envoyées aux pays participants avec l'enquête iREG servant de base à ces *Perspectives*. Bien que peu détaillées et ne reflétant pas une évaluation approfondie, elles donnent un premier aperçu de l'importance accordée par les différents pays à la dimension du risque dans le processus réglementaire et de l'efficacité de son suivi dans certains domaines réglementaires au moins. Les questions de l'enquête portent également sur l'application de l'évaluation et de la gestion des risques dans le contexte du COVID-19. Cette première enquête pilote examine principalement l'ampleur des démarches fondées sur les risques employées, afin de déterminer si elles sont présentes et appliquées dans un pays donné et, dans cette hypothèse, si elles concernent l'ensemble de l'administration ou certains secteurs uniquement. L'examen de l'intensité de la mise en œuvre nécessiterait des travaux de recherche supplémentaires et ce chapitre ne donne que quelques aperçus de cas particuliers.

En outre, pour donner un premier aperçu de la phase de « prestation » de l'action réglementaire, le Secrétariat a rassemblé des données sur les ressources en personnel affectées aux inspections et à la mise en application de la réglementation dans le plus grand nombre possible de pays de l'OCDE, en mettant l'accent sur certaines fonctions réglementaires revêtant une importance particulière tant au niveau de leur perception par l'opinion publique qu'en termes de part des ressources qui leur sont consacrées. Elles donnent une première indication non seulement de l'importance du problème, notamment en termes de dépenses publiques, mais aussi du degré de variation des systèmes de prestation de l'action réglementaire en termes de pondération relative des différents risques (les ratios de répartition des ressources entre les différentes fonctions varient d'un pays à l'autre) et d'importance globale accordée à la mise en application de la réglementation (rapports entre les ressources dédiées à la mise en application et la population, les entreprises, etc.). Une fois encore, il ne s'agit nullement d'une recherche approfondie sur la diversité des pratiques à l'égard des risques en matière de prestation de l'action réglementaire, mais ces données reflètent la situation générale au niveau stratégique (affectation des ressources).

## **Risque et mise en œuvre de la réglementation : défis dans la collecte des données, diversité des approches**

Comme l'indique le résumé en tête du présent chapitre, les réponses à l'enquête iREG donnent un premier aperçu de l'adoption de démarches fondées sur le risque en matière de réglementation et montrent dans l'ensemble que moins de la moitié des pays interrogés déclarent avoir mis en place une stratégie quelconque en matière de risque et de réglementation tandis que les trois quarts d'entre eux environ utilisent l'évaluation des risques, sous une forme ou une autre, lors de la rédaction des textes réglementaires, mais seul un tiers environ impose de *quantifier* les risques dans ce type de processus. Ces données d'enquête recueillies à un haut niveau se limitent aux règles et procédures formelles et ne permettent pas d'évaluer la mise en œuvre des démarches fondées sur le risque.

Pour évaluer correctement si des démarches fondées sur les risques sont adoptées aux différents stades et niveaux de la prestation de l'action réglementaire, il est nécessaire de procéder à une enquête approfondie de chaque institution ou service, et du régime applicable aux autorisations et à la délivrance de licence, aux inspections et à la mise en application de la réglementation, etc. Si la *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation* (OCDE, 2019<sup>[22]</sup>) fournit un cadre pour mener ces travaux, des ressources considérables seraient nécessaires pour mener une enquête systématique dans chaque pays concerné par ces *Perspectives*, même si nous limitons les recherches à certains domaines réglementaires. Dans cette partie, nous nous attachons plutôt à présenter brièvement les résultats préliminaires de l'analyse des données disponibles sur les ressources affectées aux inspections et à la mise en application de la réglementation. En effet, le premier intérêt de cette tâche est de souligner l'importance de la fonction de mise en application de la réglementation en termes de personnel de l'administration publique (et par conséquent de ressources budgétaires). En outre, elle permet de comparer les domaines réglementaires entre eux (« pondération » relative des différents risques au niveau stratégique de l'affectation des ressources) et d'un pays à l'autre (degré « d'intensité » de la prestation de l'action réglementaire jugé satisfaisant pour gérer un ensemble donné de risques).

Bien que les données sur l'emploi dans les administrations publiques soient généralement publiées, un grand nombre de pays, d'institutions ou de services n'assurent pas de suivi particulier des inspecteurs ou du personnel doté de pouvoirs et fonctions d'inspection, ou bien ne disposent pas de données consolidées sur toutes les institutions concernées dans un domaine réglementaire donné. Il s'agit d'un problème particulièrement complexe, car, dans un certain nombre de pays, les autorités de polices ou de répression générales et/ou spécialisées détiennent également des mandats et pouvoirs d'inspection, même si une partie seulement de leur personnel s'y consacre activement. Il est parfois impossible d'obtenir des données précises à ce sujet ou même de faire des estimations. La complexité des systèmes de prestation de l'action réglementaire qui font intervenir simultanément les services nationaux/fédéraux, des États/régionaux, locaux/municipaux dans un domaine donné rend cette tâche encore plus ardue. C'est ainsi le cas lorsqu'un domaine réglementaire donné peut être couvert par plusieurs services, mais aussi lorsqu'un service ou une institution quelconque peut, dans certains pays, intervenir dans plusieurs domaines réglementaires – auquel cas les estimations sur la répartition des ressources entre ces différents mandats ne sont pas toujours disponibles.

Les résultats préliminaires de ces travaux (voir le Tableau 6.1) révèlent plusieurs points importants. Premièrement, les ressources en jeu sont souvent considérables, dans la mesure où elles représentent une part relativement importante des ressources et de l'emploi publics, et elles méritent une attention plus systématique qu'il n'a été souvent le cas. Deuxièmement, l'affectation des ressources peut différer sensiblement d'un domaine réglementaire à l'autre, sans indiquer clairement si elle traduit un écart proportionnel dans la charge de travail liée à la supervision ou dans les risques sous-jacents. Troisièmement, on observe des écarts importants dans « l'intensité » de la supervision en termes de nombre d'inspecteurs par habitant, salarié ou entreprise, y compris entre des données voisines et par ailleurs comparables. Toutes ces observations montrent l'importance de poursuivre non seulement ces

travaux de recherche en y intégrant davantage de pays et de domaines réglementaires et en se procurant des données plus détaillées, mais aussi de les mener systématiquement et périodiquement afin d'examiner si le cadre institutionnel et les ressources répondent toujours à l'objectif poursuivi.

Pour toutes ces raisons, cette étude n'a pas permis jusqu'ici de présenter des données complètes pour tous les pays membres de l'OCDE et même lorsque des données sont disponibles dans certains domaines, elles ne le sont pas toujours pour tous les pays. Pour que le champ d'application de cette étude corresponde mieux à la réalité, l'accent a été mis sur la sécurité alimentaire, la santé et la sécurité au travail (SST) et la protection de l'environnement. Si on laisse de côté les administrations fiscales (qui ont été amplement couvertes par les études et publications de l'OCDE), il s'agit généralement des domaines réglementaires les plus importants du point de vue de la « prestation de l'action réglementaire », tant en termes de contrôles effectués, d'entreprises réglementées, de dotation en personnel, de ressources financières ou de perception de l'opinion publique (Blanc, 2012<sup>[23]</sup>).

Comme indiqué ci-après, l'affectation des ressources peut différer sensiblement d'un domaine réglementaire à l'autre, sans indiquer clairement si cela reflète un écart proportionnel dans la charge de travail liée à la supervision ou bien dans les risques sous-jacents (selon le pays, le nombre d'inspecteurs chargés de la sécurité alimentaire est 2.5 fois à plus de 20 fois supérieur à celui des inspecteurs qui s'occupent de l'environnement). Troisièmement, on observe des écarts importants dans « l'intensité » de la supervision en termes de nombre d'inspecteurs par habitant, salarié ou entreprise, y compris entre des pays voisins et par ailleurs comparables (l'Autriche en a nettement plus que l'Allemagne, l'Italie en a beaucoup plus que l'Allemagne et la France, etc.). Toutes ces observations montrent l'importance de poursuivre non seulement ces travaux de recherche en y intégrant davantage de pays et de domaines réglementaires et en se procurant des données plus détaillées, mais aussi de les mener systématiquement et périodiquement afin d'examiner si le cadre institutionnel et les ressources répondent toujours à l'objectif poursuivi.

**Tableau 6.1. Comparaison des ressources en personnel d'inspection entre certains pays et domaines réglementaires**

Pays	Sécurité alimentaire	SST	Environnement	Total	Nbre total d'habitants	Nbre total d'entreprises	Entreprises de 10 salariés et plus	Inspecteurs / 100 000 habitants	Inspecteurs / 10 000 entreprises	Inspecteurs / 10 000 entreprises de >10 salariés
Autriche	2 648	311	120	3 079	8 901 064	410 934	41 940	34.6	74.9	734.1
Finlande	810	320	753	1 883	5 525 292	302 901	21 206	34.1	62.2	888.0
France	10 598	2 566	1 890	15 054	67 098 824	3 981 673	160 638	22.4	37.8	937.1
Allemagne	10 338	5 218	4 374	20 063	83 166 711	2 801 787	361 943	24.0	71.1	550.6
Grèce	1 581	629	104	2 314	10 709 739	770 002	29 741	21.6	30.1	778.1
Italie	13 446	6 691	1 002	21 139	60 244 639	3 834 079	176 038	35.1	55.1	1 200.8
Lituanie	720	231	38	989	2 974 090	212 893	13 831	33.3	46.5	715.1

Cette situation, que corroborent d'autres études sur certains pays, domaines réglementaires, etc. laisse penser que la dépendance au sentier est importante et qu'il n'y a pas de réexamen systématique et régulier des risques pris en compte par les structures et ressources chargées de la prestation de l'action réglementaire (Blanc, 2012<sup>[23]</sup>); (Blanc, 2018<sup>[19]</sup>). Elle a favorisé le développement d'environnements institutionnels extrêmement complexes et alambiqués (ce qui est apparu directement lors de la collecte des données, dont la difficulté avait trait précisément au nombre élevé d'institutions dont les fonctions se chevauchaient ou étaient mixtes, à l'absence fréquente de chiffres précis sur les effectifs d'inspection, etc.) et a rendu le suivi et l'évaluation de l'affectation des ressources et des dépenses très difficiles et le plus souvent sans lien avec l'analyse ou l'évaluation des risques. De ce point de vue, il reste encore un long

chemin à parcourir avant de parvenir à une prestation de l'action réglementaire fondée sur les risques, axée sur les risques et proportionnée aux risques. Des progrès notables ont été cependant accomplis et d'importantes initiatives décrites dans la partie suivante de ce chapitre ont été prises ces dernières années pour améliorer la situation.

## Vers une réglementation fondée sur les risques : surmonter les obstacles

Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'adoption de principes fondés sur les risques dans la prestation de l'action publique et réglementaire est loin d'être universelle et pourquoi sa mise en œuvre est souvent incomplète. Divers facteurs entrent en jeu, notamment les contraintes en matière de capacités et de ressources (le changement des stratégies réglementaires nécessite de l'expertise et des compétences), mais aussi l'idée que s'en fait le public ainsi que les systèmes juridiques (Rothstein, Borraz et Huber, 2012<sup>[24]</sup>); (Rothstein et al., 2017<sup>[12]</sup>). La perception de l'opinion publique (du « grand public », mais aussi des médias et des décideurs de la sphère politique et économique) peut être source de difficultés considérables dans les démarches fondées sur le risque – tant sur le plan de l'acceptation de l'idée d'une « protection incomplète » contre les préjugés, de l'évaluation et de la pondération des risques que sur celui de l'acceptation d'une réponse proportionnée au risque. Cette question a été largement abordée par d'importantes publications consacrées notamment au risque de réponses « réflexes » à des accidents majeurs ou à de nouveaux dangers (Blanc, 2015<sup>[25]</sup>); (Balleisen et al., 2017<sup>[26]</sup>), aux déterminants psychologiques de la réponse au risque (Tversky et Kahneman, 1974<sup>[27]</sup>); (Weyman, 2016<sup>[28]</sup>); (Burgess, 2019<sup>[29]</sup>), aux différences entre les experts et la population générale en matière de perception du risque (Fischhoff, Slovic et Lichtenstein, 1982<sup>[30]</sup>); (Slovic, 1986<sup>[31]</sup>); (Flynn, Slovic et Mertz, 1993<sup>[32]</sup>), et à la possibilité d'associer l'opinion publique pour tenter de faire en sorte que la perception du risque et les réponses apportées soient plus « nuancées » (Helsloot et Groenendaal, 2017<sup>[33]</sup>).

Si la prise en compte des opinions et perceptions du public suppose une démarche complexe et à plus long terme, les pouvoirs publics peuvent tenter d'aborder des questions à plus court terme pour « libérer » les avantages potentiels d'une réglementation fondée sur les risques. Des exemples concrets expliquent notamment comment les autorités peuvent tenter de surmonter les doutes et la résistance des institutions chargées de la réglementation face aux démarches fondées sur le risque (Encadré 6.1). En effet, bon nombre d'institutions se montrent réticentes, voire franchement hostiles, à l'égard de leur adoption pour diverses raisons : résistance culturelle dans les institutions caractérisées par une forte culture d'aversion à l'égard du risque ou de sécurité à tout prix, pression (ou crainte de pression) de l'opinion publique incitant les régulateurs à être plus prudents par crainte d'être exposés au risque de « capture de la réglementation » ou de « manque de fermeté », dépendance au sentier et scepticisme à l'égard du changement (conséquence parfois d'une expérience passée décevante), absence d'outils et ressources. Bien que cela ait son importance, le simple fait de « légiférer depuis le sommet » pour promouvoir une réglementation fondée sur les risques ne suffit généralement pas pour changer les choses concrètement si les régulateurs ne sont pas réellement associés aux activités.

### Encadré 6.1. Surmonter la « résistance passive » aux inspections fondées sur le risque : rôle crucial du soutien des pouvoirs publics et du renforcement des capacités

#### Soutien des pouvoirs publics

L'expérience internationale a montré que l'engagement et le soutien des responsables de l'action publique sont essentiels pour adopter les changements juridiques et institutionnels nécessaires à la mise en œuvre d'une réglementation fondée sur les risques. La Lituanie en fournit un parfait exemple : la première phase de réforme des inspections dans le pays (2008-2012) a reçu l'appui solide du Premier ministre de l'époque, ainsi que des ministres de l'Économie et de la Justice. On trouve également des

exemples similaires sur la nécessité de se doter de personnalités exerçant un fort pouvoir d'influence dans l'administration publique pendant le processus de réforme réglementaire au Mexique (Comisión Nacional de Reforma Regulatoria, CONAMER et Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ASEA), à Bogota (Inspección Vigilancia y Control, système IVC) ou aux Pays-Bas dans le cadre de la préparation et l'adoption de la réglementation nationale sur la fonction des services d'inspection.

### Renforcement des capacités

L'expérience prouve que la formation permet de comprendre et d'adhérer aux systèmes de mise en application fondés sur les risques des modèles d'inspection et donne des résultats positifs en termes de prestation de l'action réglementaire. Lorsque les inspecteurs adoptent une démarche fondée sur les risques et commencent à dispenser des conseils aux entreprises, le nombre de manquements aux règles et d'incidents recule. Des inspecteurs suffisamment qualifiés et formés sont en mesure de dispenser des conseils utiles aux entreprises et, en définitive, d'encourager le respect des règles et la gestion des risques. La formation et l'amélioration des compétences sociales des inspecteurs sont considérées comme un aspect essentiel des expériences de réforme en Australie, à Bogota, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

À Bogota, en **Colombie**, une initiative visant à promouvoir des pratiques d'excellence dans les inspections a été lancée entre 2016 et 2019 afin d'améliorer la confiance du public dans les institutions. Elle comprend notamment la planification des inspections fondée sur le risque, la mise en place d'une plateforme informatique et un programme de renforcement des capacités consacré aux thèmes suivants : méthodes fondées sur le risque, traitement décent des entrepreneurs, services fournis aux citoyens, règlement des conflits, transparence, droits et devoirs des acteurs inspectés et procédures techniques pendant le déroulement des activités d'inspection.

Aux **Pays-Bas**, la création de « l'Académie de la supervision » vise à mettre en place un programme de formation générale destiné aux inspecteurs afin de mieux harmoniser les pratiques d'inspection. La mise en application fondée sur les risques est au centre de la formation. Le principe de cette démarche est de se concentrer sur la compréhension des risques ainsi que sur la manière d'y répondre et de les gérer.

Source : (Groupe de la Banque mondiale, 2021<sup>[34]</sup>).

Au **Royaume-Uni**, les Codes de 2008 et 2014 sur les organismes de réglementation ont servi de fondement juridique à un dispositif de « l'autorité principale » (« Primary Authority ») (voir l'Encadré 6.8), qui permet aux entreprises de bénéficier, auprès d'une autorité unique, des conseils des services d'inspection sur la manière de respecter la réglementation. La démarche globale qui sous-tend le dispositif de l'autorité principale repose sur le niveau de professionnalisme élevé des inspecteurs, en particulier sur le fait qu'ils ont pleinement intégré (et maîtrisent parfaitement) l'évaluation et la gestion des risques. Elle suppose également que les inspecteurs sachent comment travailler avec les entreprises dans un esprit de coopération, comment expliquer et convaincre – mais aussi comment analyser et détecter les problèmes cachés. À la base, cette démarche repose sur le fait que les inspecteurs (régulateurs) doivent combiner des « compétences de base » en matière de réglementation fondée sur les risques et de prestation de l'action réglementaire avec des compétences techniques précises selon leur domaine d'activité. Ces compétences de base rentrent dans plusieurs catégories, notamment « évaluation des risques », « compréhension des acteurs visés par la réglementation », « activités de planification », « contrôle du respect des règles », « soutien au respect des règles », « réponse aux manquements aux règles » et « évaluation ».

Source : Entretiens et recherches menés par le Secrétariat de l'OCDE.

Au-delà des activités destinées à faire évoluer les perceptions et les mentalités en associant les régulateurs au processus, il est souvent indispensable également d'établir les bases juridiques d'une réglementation fondée sur les risques à l'aide de textes législatifs leur ouvrant la voie. Dans certaines circonstances, les lois en vigueur et les principes constitutionnels peuvent rendre difficile, voire impossible, l'application de démarches fondées sur les risques en l'absence de dispositions légales les autorisant spécifiquement (Rothstein, Borraz et Huber, 2012<sup>[24]</sup>) ; (OCDE, 2015<sup>[11]</sup>) ; (Rothstein et al., 2017<sup>[12]</sup>). Dans d'autres, l'utilité de cette législation « horizontale » n'est pas tant de permettre la proportionnalité par rapport au risque que de la renforcer, par l'adoption de dispositions directement applicables ou en imposant aux régulateurs un ciblage des activités en fonction des risques ou une mise en application proportionnée aux risques, etc. L'Encadré 6.2 présente divers exemples de législation « d'habilitation » en faveur d'une réglementation fondée sur les risques.

### **Encadré 6.2. La démarche fondée sur les risques dans la législation nationale**

#### **Lituanie : Loi de 2012 sur les procédures administratives**

Depuis 2008, la Lituanie a entrepris une réforme des inspections afin d'adopter une démarche fondée sur les risques. Ce processus a nécessité des changements afin d'adopter des instruments juridiques forts et contraignants pour encadrer les pratiques d'inspection. Les modifications apportées à la loi-cadre comprenaient une démarche fondée sur les risques dans les inspections, les moyens pour la mettre en œuvre et un équilibre entre les inspecteurs et les acteurs inspectés qui prévoyait leurs droits et devoirs respectifs.

Trois documents clés ont été adoptés : i) Modifications de la loi sur la fonction publique ; ii) Décret gouvernemental n° 511 sur la réforme des inspections ; iii) Lignes directrices sur les divers instruments de la réforme (élaboration d'outils d'orientation, d'indicateurs de performance des services d'inspection, etc.). Les fondements juridiques de la réforme ont été établis à l'origine par une résolution du gouvernement datant de mai 2010 (modifiée par la suite et renforcée en 2011 et 2012) et par l'adoption à la fin de l'année 2010 d'une série d'amendements à la Loi sur la fonction publique – en particulier un nouveau chapitre sur la « Supervision des activités des entités économiques ». Les dispositions du chapitre sur la supervision sont considérées comme de bonnes pratiques, car elles s'appliquent à tous les domaines réglementaires et mettent l'accent sur la communication d'orientations et d'avis autorisés aux acteurs encadrés. L'une des nouveautés de la loi a trait au concept de « supervision » qui comprend l'organisation de consultations, des visites d'inspection, une analyse des informations disponibles (pour l'évaluation des risques, etc.) et des mesures de mise en application. La loi modifiée sur la fonction publique prévoit que les inspections doivent être fondées sur une évaluation des risques et une démarche axée sur les risques. En outre, elle comprend des principes directeurs notamment la stricte proportionnalité des mesures d'inspection et de mise en application, la neutralité, la transparence, l'obligation faite aux services d'inspection d'apporter des conseils et une aide aux acteurs inspectés.

Source : (Groupe de la Banque mondiale, 2021<sup>[34]</sup>).

#### **Mexique : Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, CONAMER)**

À la suite de la réforme constitutionnelle prévoyant que les autorités publiques à tous les niveaux de l'administration doivent mettre en œuvre des politiques d'amélioration de la réglementation afin de promouvoir notamment la simplification des formalités, règlements, procédures et services, la loi générale sur l'amélioration de la réglementation a permis de transformer la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER, son acronyme en espagnol) du Mexique en Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (CONAMER) qui est devenue en 2018



l'autorité chargée de l'amélioration de la réglementation. La CONAMER a pour mission principale de promouvoir la transparence dans l'élaboration et la mise en application des réglementations en s'assurant que les coûts associés à celles-ci soient plus que compensés par les avantages qu'elles offrent à la société (OCDE, 2018<sup>[35]</sup>).

En 2019, dans le cadre de « l'Accord AC-004-08/2019 », la CONAMER a approuvé une révision de la politique réglementaire pour les prochaines années. En ce qui concerne les inspections, cet accord prévoit que des nouveaux mécanismes devraient être mis en œuvre pour renforcer la coopération entre les citoyens et les autorités. De même, il affirme que des nouveaux outils devraient être adoptés pour améliorer la rationalisation et la légalité des inspections par des méthodologies réglementaires rigoureuses axées sur les risques, la mise en œuvre de principes d'amélioration de la réglementation et le renforcement de la confiance du public (Source : *Acuerdo CONAMER 004-08/2019*).

En janvier 2020, une « Nouvelle loi pour la promotion de la confiance des citoyens » a été approuvée afin d'ouvrir la voie à l'élaboration d'un système d'inspection fondé sur les risques. En vertu de cette loi, la CONAMER doit veiller à ce que des méthodes de planification fondées sur les risques soient élaborées de manière à déterminer l'objet et la fréquence des inspections à partir d'une analyse des risques. La loi prévoit plus précisément que l'analyse des risques doit tenir compte à la fois des risques intrinsèques et du « parcours » de l'entreprise. La CONAMER travaille à l'élaboration d'un système informatique pour soutenir la mise en œuvre d'une démarche fondée sur les risques (OCDE, 2020<sup>[36]</sup>).

#### **Slovénie : Loi de 2014 relative aux inspections**

En 2002, la Slovénie a adopté deux lois-cadres : la Loi sur la fonction publique (CSA) et la Loi relative aux inspections (IA) ainsi que des lois spéciales pour réglementer chaque domaine de prestation de l'action réglementaire. La loi IA établit des règles communes que tous les organismes d'inspection doivent appliquer ainsi que certains principes de la nouvelle démarche en matière d'inspections - notamment la proportionnalité (sélection des mesures à prendre en fonction des objectifs poursuivis), l'approche préventive, la transparence (informer rapidement le public des conclusions et des mesures appliquées lors des inspections), la possibilité de mener, si nécessaire, des inspections exceptionnelles fondées sur les risques dans les entreprises et l'efficacité des inspections. En 2014, plusieurs amendements à la loi IA ont été adoptés afin de rationaliser davantage le système des inspections (fondé sur des données probantes, sur les risques, etc.). Dans le cadre de la loi IA et des principes qu'elle a instaurés, des lois spécifiques relatives aux inspections ont été adoptées par la suite pour réglementer différents domaines d'inspection. La loi relative aux inspections prévoit désormais des éléments nouveaux ou supplémentaires pour renforcer les bases d'une démarche de prestation de l'action réglementaire fondée sur les risques, notamment : l'identification des risques, l'efficacité des organismes d'inspection, la planification des inspections fondée sur les risques.

Source : (Groupe de la Banque mondiale, 2021<sup>[34]</sup>).

#### **Royaume-Uni : Code de 2014 régissant les organismes de réglementation**

En Grande-Bretagne, le code de 2014 régissant les organismes de réglementation (qui a remplacé le code de conduite des organismes de réglementation de 2008) définit un certain nombre de principes clés que les régulateurs doivent respecter, notamment une démarche axée sur les risques et proportionnée aux risques, l'accent mis sur la prestation de conseils et d'orientations pour favoriser le respect des règles, la nécessité de toujours prendre en compte les retombées sociales et économiques des décisions réglementaires et de rechercher celles qui favoriseront la croissance des entreprises. Entre autres éléments, le Code de 2014 (et auparavant le Code de 2008) sert de fondement juridique au dispositif de « l'autorité principale » (« *Primary Authority* »), qui permet aux entreprises de bénéficier, auprès d'une autorité unique, des conseils des services d'inspection sur la manière de respecter la réglementation (voir l'Encadré 6.8). Ce programme repose sur une démarche fondée sur le risque



permettant aux services d'inspection de promouvoir le respect des règles. Ce code a également inspiré le mode de fonctionnement de ce dispositif de l'autorité principale et confère au Bureau de la sécurité des produits et des normes le pouvoir de le gérer.

Source : Recherches menées par le Secrétariat de l'OCDE.

## Points essentiels : principales initiatives et innovations en matière de réglementation fondée sur les risques

Bien que la diffusion et l'application de la réglementation fondée sur les risques soient inégales et loin d'être systématiques, il ne faut pas en conclure qu'aucun progrès significatif n'a été accompli ces dernières années ou qu'aucune innovation digne d'intérêt ne peut être rapportée. En réalité, bon nombre d'initiatives marquantes permettent d'illustrer avec pertinence comment appliquer de manière concrète et efficace des démarches fondées sur les risques, faciliter leur utilisation et les mettre en œuvre de manière innovante. En outre, on a pu observer un regroupement des connaissances, à travers un meilleur partage des expériences, un nombre croissant d'exemples de bonnes pratiques et une élaboration plus poussée de lignes directrices internationales (en particulier (OCDE, 2019<sub>[22]</sub>)). Par rapport à la dernière décennie, les progrès indéniables accomplis dans la puissance de calcul (et la diminution des coûts informatiques) ont aussi beaucoup simplifié l'application de méthodes de planification et d'analyse fondées sur les risques.

Dans cette partie, nous aborderons successivement les améliorations enregistrées dans l'utilisation des données au service de la réglementation fondée sur les risques et notamment la prestation de l'action réglementaire, l'utilisation du risque comme principe directeur pour cibler davantage la réglementation sur les réalisations et l'application du risque dans le contexte du COVID-19 (y compris l'application effective et potentielle des technologies numériques, notamment pour la surveillance et les inspections à distance).

### ***Mise en œuvre de la réglementation fondée sur les risques par une meilleure utilisation des données***

Les données constituent le fondement même de la réglementation axée sur les risques, car le risque devrait être évalué, autant que possible, d'une manière objective et fondée sur des données. Durant les dernières années, l'accès aux données a souvent rendu difficile une analyse plus systématique et approfondie des risques, en particulier lorsqu'il s'agissait d'appliquer la planification fondée sur les risques aux inspections réglementaires. En effet, des données détaillées sur les entités et les établissements contrôlés n'étaient souvent pas disponibles, ni numérisées ou actualisées, etc. Les données pertinentes étaient entre les mains de différents services, qui ne les communiquaient pas. Il était généralement impossible d'analyser systématiquement les conclusions des rapports d'inspection pour mettre à jour les méthodes d'évaluation des risques ; en effet, elles se trouvaient sur un support papier, sous forme de texte ou n'étaient pas suffisamment détaillées, etc. Les évolutions de la gouvernance numérique, les progrès accomplis dans la puissance et les méthodes de calcul, la diffusion de la technologie et des compétences, l'évolution des systèmes de l'administration publique, etc. ont permis de limiter considérablement ces contraintes, d'adopter plus largement les bonnes pratiques « déjà connues » et de mettre en œuvre avec succès des pratiques novatrices inédites.

Les examens antérieurs des pratiques internationales avaient déjà permis de fixer des objectifs en matière de systèmes d'information afin de faciliter des inspections et une mise en application fondées sur les risques (OCDE, 2014<sub>[37]</sub>) et de définir les principaux éléments souhaitables dans les systèmes de gestion des informations sur les inspections ainsi que les exigences essentielles en matière de mise en œuvre, etc. (Wille, 2013<sub>[38]</sub>) ; (OCDE, 2015<sub>[11]</sub>) ; (Mangalam, 2020<sub>[39]</sub>). En principe, ces systèmes devraient procurer

des données mises à jour sur les installations, les entreprises et les activités, qui sont nécessaires à l'évaluation et à la planification des risques, mais aussi cibler et classer par ordre de priorité les entreprises soumises à une inspection en fonction de leur niveau de risque. Ils devraient permettre l'enregistrement des résultats de l'inspection afin de faciliter et d'automatiser l'analyse et le suivi. Ils devraient également utiliser un entrepôt de données unique pour plusieurs services ou permettre et faciliter les échanges entre eux et assurer la prise en charge des rapports, du suivi des performances, etc.

Plusieurs juridictions ont récemment adopté ou développé plus avant des systèmes d'information qui répondent à une partie ou la totalité de ces exigences, en tenant compte des contraintes et du contexte concerné. L'Encadré 6.3 présente certains de ces systèmes.

### Encadré 6.3. Systèmes d'information pour les inspections

#### Royaume-Uni : « Find it »

La Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail (HSE) est un organisme de prestation de l'action réglementaire qui effectue des inspections et promeut dans ce cadre une démarche et une méthodologie fondées sur les risques (voir l'Encadré 6.7). Pour améliorer ses capacités de ciblage de la réglementation et obtenir l'impact maximum sur la réduction des risques liés au travail, le HSE a mis au point une application web intitulée « Find-It » qui permet aux autorités de mieux utiliser les données, de faire preuve de redevabilité, de déployer les ressources de façon optimale et d'améliorer l'efficacité globale (Source : brochure Find-It, HSE). Les inspecteurs n'ont plus à sélectionner les sites par eux-mêmes – ce qui impliquait de consacrer du temps à l'examen d'un grand nombre de données de sources diverses pour déterminer les installations à haut risque à inspecter. Divers algorithmes mettent en correspondance les informations des SIG sur l'emplacement géographique, les multiples dénominations utilisées par une entreprise, les données réglementaires et administratives sur une entreprise conservées dans différentes bases de données au sein d'une ou plusieurs organisations. Si nécessaire, le risque présenté par les installations est calculé à partir d'indicateurs comme les mesures de mise en application antérieures, la durée écoulée depuis la dernière inspection, les rapports d'accidents, etc. Les fonctionnaires du HSE en charge des informations centralisent le processus décisionnel relatif au ciblage. Ils aident près de 350 inspecteurs à choisir les possibilités d'action les mieux adaptées dans les domaines et installations exposés aux risques les plus élevés. Ce dispositif permet également de décider si les inspections du HSE doivent être associées à celles d'autres services.

Source : (Groupe de la Banque mondiale, 2021<sup>[34]</sup>).

#### Italie : Systèmes d'information des services d'inspection régionaux

Un système informatique intitulé GISA (*Gestione Integrata Servizi e Attività*, voir le site : <http://www.gisacampania.it/>) constitue le pivot de la réforme des inspections de la sécurité alimentaire de la région de Campanie. Il prend en charge actuellement l'évaluation des risques des entreprises et sites/installations à des fins de planification des inspections. Il calcule automatiquement les niveaux de risque à partir de modèles, en utilisant les résultats des contrôles et des listes de référence. Les niveaux de risque sont examinés régulièrement en fonction du type d'activité et des inspections de « surveillance ». La « surveillance » désigne une méthode d'examen technique qui met l'accent sur les aspects structurels, administratifs et contextuels afin d'attribuer un niveau de risque à l'activité et à l'installation/au site. Le système permet également d'archiver les manquements aux règles constatés lors des visites d'inspection et il sert d'indicateur complémentaire lors des inspections de « surveillance » pour déterminer les niveaux de risque. Le système GISA est utilisé non seulement par les services vétérinaires et de sécurité alimentaire de la région, mais aussi par les unités répressives

(*Carabinieri*) chargées du contrôle sanitaire. Il est « prêt à être réutilisé » par toutes les institutions publiques italiennes, d'autres régions envisageant de l'adopter pour effectuer des inspections de la sécurité alimentaire (Val d'Aoste et Ligurie), mais aussi par les services nationaux et régionaux responsables de la protection environnementale.

Dans la province autonome de Trente, une plateforme commune permettant d'enregistrer et de planifier les inspections et dénommée RUCP (*Registro Unico Controlli Provinciali*, registre unique des contrôles de la province) a été mise au point au cours des trois dernières années. Pour le moment, le RUCP ne fonctionne que pour quelques services, mais il permet la prise en charge précoce des « inspections mobiles » (liste de références préétablies utilisées sur des tablettes). Son élément central est une base de données unique qui permettra à l'ensemble des services d'accéder aux résultats de toutes les inspections, du moins sous forme agrégée, les aidera à éviter les doublons et à renforcer leurs « informations » sur les établissements, et par conséquent à actualiser et affiner leur analyse du risque. En outre, un module pour la prise en charge de l'analyse et la planification fondées sur les risques et pour la notation des établissements est en cours de développement et sera opérationnel en 2021.

Source : (OCDE, 2021<sup>[40]</sup>).

### **Pays-Bas : Créer une interface et une interconnexion entre tous les systèmes d'inspection**

Le système de panorama des inspections (« Inspection View ») lancé en 2013 et développé pour différents secteurs est une plateforme virtuelle au sein de laquelle les inspecteurs peuvent consulter des informations sur les objets inspectés. Ces informations sont accessibles dans les systèmes de données des autres services d'inspection qu'ils utilisent pour effectuer des inspections et enregistrer leurs résultats. Inspection View est une plateforme d'intégration qui permet l'échange de données et la coordination horizontale entre les services d'inspection. L'idée première sur laquelle repose cette solution est que l'inspection et la mise en application doivent être menées sous l'angle de l'administration dans son ensemble, et non des différents services d'inspection. Le système « Inspection View » permet aux inspecteurs nationaux, régionaux et locaux de consulter leurs données réciproques relatives aux objets inspectés et plus de 500 inspecteurs l'utilisent désormais. Cette plateforme a été élaborée par l'État et les services de maintenance et de support sont externalisés.

Des systèmes informatiques externes sont utilisés à l'appui des évaluations des risques, de la programmation des inspections et de la collecte des résultats des inspections. Les informations provenant de toutes les sources externes sont présentées à l'utilisateur du système « Inspection View » dans un fichier intégré. Compte tenu de l'absence de doublons de données, l'utilisateur obtient toujours l'ensemble de données le plus récent. « Inspection View » permet d'analyser les résultats de l'inspection d'un objet en particulier ou de les exporter en bloc pour les analyser à l'aide d'un logiciel externe (comme Excel). Deux versions du système « Inspection View » sont en cours de développement : une version générique, accessible à tous les inspecteurs et des versions spécialisées destinées aux inspecteurs des réseaux de coopération et réservées à leurs seuls adhérents. À ce jour, trois versions du système « Inspection View » ont été mises au point : Inspection View pour les entreprises, pour l'environnement et la navigation intérieure. La version destinée à la navigation intérieure a remporté un franc succès, puisque tous les organismes d'inspection adhèrent au système.

Source : Groupe de la Banque mondiale (à paraître en 2021), Publication sur la réforme intégrée des inspections.

### **République slovaque : Indice de fiabilité financière**

L'administration financière slovaque est née en 2012 de la fusion entre l'ancienne administration fiscale et l'administration des douanes. En 2018, l'administration a commencé à utiliser le nouvel « indice de fiabilité financière » à l'appui de l'évaluation des risques. Les conditions de fonctionnement de l'indice ont été réunies en 2018 par la modification de la loi n° 563/2009 du Recueil des lois sur l'administration

fiscale. L'évaluation des risques des entités contrôlées repose sur un outil d'analyse automatique interne. Il permet de déterminer les entités fiscales « fiables » pour lesquelles la fréquence des vérifications fiscales est réduite et de mieux cibler les contrôles des droits d'accise.

Source : Recherches menées par le Secrétariat de l'OCDE.

L'*analyse* des données existantes est un autre moyen d'exploiter la technologie pour améliorer sensiblement la gestion des données et leur utilisation et parvenir à mieux régler le risque. Si les administrations fiscales ont systématiquement recours depuis longtemps aux techniques d'analyse des données pour déterminer les indicateurs de risque et leur importance relative, il était difficile, jusqu'à une date récente, de les appliquer à des inspections autres que fiscales (Khwaja, Awasthi et Loeprick, 2011<sup>[5]</sup>). Les données étaient insuffisamment numérisées, trop complexes ou inversement, trop limitées – ou bien les historiques étaient insuffisants compte tenu de l'adoption trop récente des nouveaux systèmes. Dans certaines circonstances, il existait déjà des systèmes de données comprenant des historiques d'inspection, mais leur portée était limitée. Le personnel n'avait généralement pas les capacités ni les compétences requises. Une meilleure connaissance de la réglementation fondée sur les risques et de l'intérêt d'une évaluation précise des risques (par opposition aux évaluations « traditionnelles » pour décider des priorités) a ouvert la voie à une démarche plus systématique, axée sur les données. Malgré la persistance de difficultés liées à l'évaluation de la « gravité » du risque, les récentes applications d'apprentissage automatique offrent des perspectives très prometteuses pour mieux comprendre quelles sont les caractéristiques des entreprises et des établissements qui permettent de mieux prévoir les risques et, par conséquent, d'améliorer sensiblement l'efficacité de leur ciblage (voir l'Encadré 6.4).

#### **Encadré 6.4. Apprentissage automatique et indicateurs de risque**

S'il est relativement aisé de donner une définition abstraite du risque, il est beaucoup plus difficile d'élaborer des méthodes fiables pour prévoir le niveau de risque d'entreprises et d'établissements différents. Jusqu'à une date récente, les difficultés posées par la disponibilité des données et les méthodes d'analyse impliquaient que la définition des critères de risque et leur pondération relative à l'aide de « l'exploration de données » ou de méthodes mathématiques similaires étaient principalement réservées aux inspections fiscales et douanières (où les objets de la réglementation et du contrôle sont par nature numériques et où l'informatisation a été appliquée de manière plus systématique et plus précoce) – dans les domaines techniques, de la sécurité et autres, la détermination et la pondération des risques faisaient appel à une combinaison d'observations scientifiques et techniques, à l'expérience des régulateurs et à des méthodes empiriques, mais de façon moins systématique et précise.

La diffusion des systèmes de gestion de l'information pour enregistrer les résultats des inspections et, par conséquent, la disponibilité croissante de données historiques détaillées, combinées avec les progrès accomplis dans la puissance de calcul et les outils analytiques (notamment l'apprentissage automatique) sont autant de facteurs facilitant ces technologies. En Italie, les régions de Trente, de Lombardie et de Campanie expérimentent actuellement l'apprentissage automatique dans l'évaluation des risques. À partir de l'analyse des données historiques, le système peut définir les caractéristiques permettant de mieux prévoir les risques, ce qui accroît la précision et la fiabilité de la planification fondée sur les risques. En Lombardie, les activités se sont concentrées sur la santé et la sécurité au travail ; dans la province de Trente, l'analyse porte sur les inspections relatives au droit du travail et en Campanie, sur les contrôles de la sécurité alimentaire.

Outre ces travaux destinés à mieux évaluer les risques au « niveau opérationnel », le « niveau stratégique » est également de plus en plus axé sur les données. En 2017, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a entrepris un examen de son modèle de gestion des risques afin de garantir que les ressources sont affectées aux domaines dans lesquels elles ont le plus d'impact sur la réduction des risques. Le premier défi à relever pour ce modèle est la possibilité de comparer les différents types de risques, ce qui suppose de les convertir en données comparables. À partir de cette comparaison, l'Agence a pu effectuer des arbitrages entre tous ces risques aux différents niveaux de l'organisation. Cette activité a mobilisé des efforts considérables pour rassembler et consolider des données provenant de toutes les sphères d'activité de l'ACIA.

De la même manière, la direction de l'évaluation des risques d'Environnement et Changement climatique Canada a élaboré un modèle d'Évaluation des menaces et des risques (EMR), qui repose sur une analyse approfondie des données disponibles afin d'évaluer les probabilités et l'impact potentiel des sources connues de danger pour l'environnement. Les données sont recueillies auprès des entreprises, des pouvoirs publics et des parties prenantes internationales. Les résultats de l'évaluation stratégique des risques sont utilisés par Environnement et Changement climatique Canada pour planifier les projets et affecter les ressources. De même, ils sont partagés avec les fonctionnaires chargés de la mise en application afin d'éclairer leurs travaux.

Note : À propos de l'expérience du ciblage des contrôles fiscaux, voir (Khwaja, Awasthi et Loeprick, 2011<sup>[5]</sup>) (OCDE, 2004<sup>[41]</sup>) (OCDE, 2009<sup>[42]</sup>)

Source : (OCDE, 2021<sup>[40]</sup>), entretiens directs avec l'ACIA et Environnement et Changement climatique Canada et présentations de ces organisations.

Au-delà de la définition des indicateurs de risque et des algorithmes d'évaluation des risques, il est primordial de disposer de données actualisées et suffisamment complètes sur les entités surveillées pour garantir que les mesures de contrôle réglementaire (inspections et mise en application) sont réellement ciblées en tenant compte des risques, et que les organismes de réglementation peuvent intervenir à temps et avec efficacité lorsque de nouveaux risques apparaissent ou que des accidents se produisent. Dans cette optique, il est indispensable que les organismes de réglementation disposent d'outils de gestion des données appropriés et qu'ils partagent entre eux les données dans toute la mesure du possible. Le partage des données entre les régulateurs et les autres entités (non réglementaires, comme les prestataires de soins de santé ou les organismes de certification privés) est tout aussi important pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'ensemble du système réglementaire. Dans bon nombre de pays, les réglementations relatives à la protection de la vie privée ou bien leur interprétation et leur application entravent ces progrès en matière de partage des données. Compte tenu des conséquences de ce problème tant en termes d'efficience que d'efficacité, il semble essentiel de continuer de favoriser les recherches et échanges d'expériences sur les bonnes pratiques qui permettent de protéger concrètement la vie privée des individus, en préservant la possibilité pour les services de réglementation d'échanger des informations essentielles, en particulier sur les entités économiques (et non sur les personnes physiques). En outre, la plupart des informations qui présentent un intérêt pour mieux analyser et évaluer les risques et qui *pourraient* avoir des conséquences sur le respect de la vie privée (comme les données sur les soins de santé ou les accidents) peuvent être anonymisées intégralement avant leur analyse ; en effet, dans ce type de situation, l'analyse du risque ne repose pas sur des cas individuels, mais sur des modèles.

Les nouvelles technologies facilitent de plus en plus ce partage de données et l'efficacité de leur analyse, et certaines initiatives sont riches d'enseignements à cet égard (voir l'Encadré 6.5). Plusieurs régulateurs et, le cas échéant, des prestataires de soins de santé peuvent ainsi utiliser une base de données centralisée et un système commun pour l'échange automatisé d'informations entre différents systèmes. Le partage d'informations entre différents organismes de réglementation leur permet de garantir que les données relatives aux entités supervisées sont aussi complètes et actualisées que possible et d'éviter tout

chevauchement des activités de contrôle. L'échange de données avec le système de soins de santé permet aux organismes de réglementation de mieux appréhender l'émergence de risques nouveaux et l'évolution de ceux qui sont connus, et ainsi de mieux cibler leurs interventions, tant au niveau des établissements inspectés que des secteurs industriels, produits, etc. visés prioritairement. Ainsi, les rapports systématiques des établissements de soins de santé sur les accidents causés par des manquements à la sécurité des produits ou des contaminations d'origine alimentaire peuvent améliorer sensiblement les capacités des organismes de réglementation à cibler leurs activités (et n'impliquent pas la communication de données sensibles, à caractère personnel – l'évaluation des risques s'appuyant sur des modèles de cas et non sur des caractéristiques individuelles).

En outre, les accords de partage de données, notamment avec des organismes de certification privés intervenant dans des domaines intéressant les régulateurs (comme la sécurité alimentaire) permettent également d'accéder à des informations plus complètes et à jour sur des secteurs regroupant un grand nombre d'acteurs (comme le secteur alimentaire). Enfin, l'utilisation de sources de données « non traditionnelles » comme les réseaux sociaux ou les analyses de sites de commerce en ligne permet de mieux évaluer les risques en matière de sécurité alimentaire ou de sécurité des produits. L'utilisation de ces sources nécessite une automatisation pour traiter de grandes quantités de données (apprentissage automatique), mais peut être à la fois performante et efficace en termes de coûts<sup>7</sup> ; par ailleurs, elles donne accès à un plus large éventail d'informations actualisées que celles que les organismes de réglementation pourraient se procurer par des méthodes traditionnelles comme les inspections.

#### **Encadré 6.5. Partager et utiliser les données pour mieux gérer les risques**

Ces dernières années, plusieurs régions et institutions italiennes ont fait en sorte d'améliorer le partage, l'analyse et l'utilisation des données afin de réduire la charge et les pertes d'efficacité induites par les chevauchements ainsi que l'absence de coordination entre les différents services, et de mieux soutenir les économies régionales.

En Lombardie, le système Mo.Ri.Ca de surveillance des risques sur les chantiers de construction utilise les données provenant des notifications, de la surveillance et des accidents (recueillies via Impres@BI) et s'en sert pour estimer le niveau de risque d'un site donné. Les critères de risque et la pondération appliquée, qui étaient auparavant définis de manière empirique, sont désormais facilités par l'apprentissage automatique (voir l'Encadré 6.4). Le principal atout du système tient à sa capacité à intégrer les données de plusieurs sources, notamment les notifications du système de soins de santé, et à améliorer nettement la gestion des risques, en contrepartie d'un coût très limité.

En Campanie, parallèlement au système en place GISA qui permet de planifier et gérer toutes les inspections en matière de sécurité alimentaire, la région a signé un partenariat avec l'Université de Naples – Parthénope pour développer MytiluSE, un dispositif permettant de prévoir la qualité des eaux afin de garantir la sécurité des moules produites dans la baie de Naples. Plutôt que de consacrer des ressources importantes aux contrôles *ex post* pour retracer une contamination potentielle, ce système agit de façon préventive, et permet de savoir quels sont les jours où la récolte des moules présenterait des risques. Quand il sera pleinement opérationnel, il sera utile à la fois aux activités des producteurs et des inspecteurs. Le développement de ce système a impliqué une étude des courants de la baie de Naples, la cartographie des sources de contamination et l'élaboration d'un modèle prédictif fiable, mais il est possible de l'adapter complètement à la prestation de l'action réglementaire. Il a été également adapté pour prévoir la pollution atmosphérique par les fumées, qui peut avoir des conséquences sur les troupeaux bovins. La démarche prédictive appliquée aux moules est non seulement meilleure pour l'économie et l'efficacité des services publics, mais elle permet aussi d'éviter les risques sanitaires avec beaucoup plus d'efficacité ; en effet, les tests microbiologiques et l'échantillonnage prennent du temps,



et les résultats arrivent parfois trop tard (ce qui a pour conséquence la contamination potentielle des autres produits récoltés le même jour).

Source : Montella R, Riccio A, di Luccio D, Mellone G, de Vita, C G (2020), MytiluSE : Système de modélisation de l'élevage de moules à l'aide de technologies web de pointe, Università degli Studi di Napoli Parthenope, Département des Sciences et Technologies, et Région de Campanie, Unità Operativa Dirigenziale Prevenzione e Sanità Pubblica Veterinaria (présentation) – pour les autres exemples : (OCDE, 2021<sup>[40]</sup>).

### ***Une réglementation axée sur les résultats et non sur les processus***

Malgré le volume croissant de travaux consacrés aux institutions, processus et méthodes qui ont pour but de gérer, contrôler et mettre en œuvre les réglementations en prenant davantage en compte les risques, il subsiste encore des écarts considérables entre les pays dans les styles de prestation de l'action réglementaire ainsi qu'entre les organismes qui en sont chargés au sein d'un même pays<sup>8</sup> (Blanc, 2012<sup>[23]</sup>) ; (Hadjigeorgiou et al., 2013<sup>[43]</sup>) ; (OCDE, 2015<sup>[11]</sup>). C'est leur type d'approche des objectifs qui les différencie le plus – certains d'entre eux mettent l'accent sur le contrôle du respect des lois et les sanctions encourues en cas de manquement tandis que d'autres privilégient l'atténuation des risques ou l'amélioration du bien public. Dans ce dernier cas, l'objectif visé est l'atteinte de résultats publics plutôt que les processus et/ou le respect formel des règles. La réglementation axée sur les réalisations constitue un autre aspect de la réglementation fondée sur les risques – en effet, le risque est l'indicateur permettant de définir et de mesurer les réalisations et, par conséquent, le critère employé pour établir un ordre de priorité dans les actions et prendre des décisions plutôt que de mettre l'accent sur des processus rigides.

Bien que le recours à des démarches axées sur les réalisations soit de plus en plus fréquent, des efforts doivent être encore accomplis pour changer l'opinion qui semble encore prévaloir, selon laquelle ces méthodes sont une solution de substitution aux systèmes traditionnels de maîtrise et de contrôle plutôt qu'un outil au service de la prestation de l'action réglementaire. Cette vision des démarches orientées sur les réalisations et de la prestation de l'action réglementaire est trop restrictive. En réalité, les démarches, méthodes et outils axés sur l'obtention des retombées attendues en matière réglementaire sont au centre des efforts entrepris pour plus d'efficacité et d'efficacités de la prestation de l'action réglementaire.

Dans la pratique, l'orientation sur les réalisations suppose un véritable changement de paradigme, pour renoncer à une conception traditionnelle de la mise en application réglementaire fondée sur la constatation et la sanction des manquements au profit d'une vision de la prestation réglementaire dont l'objectif principal et ultime est la protection de la sécurité, de la santé, de l'environnement et d'autres éléments essentiels du bien public. La mise en œuvre de cette démarche est fortement tributaire des efforts entrepris pour promouvoir le respect réel des règles – qui contribue réellement à atteindre les objectifs réglementaires – notamment par l'utilisation régulière des éclairages comportementaux. Elle suppose également, entre autres, de communiquer réellement avec les acteurs encadrés sur les risques et de les en informer, d'élaborer des méthodes et outils axés sur la réalisation des objectifs et d'y consacrer des investissements et de mesurer convenablement le niveau de protection du bien public concerné. Les acteurs encadrés ne sont pas censés savoir tout ce qu'ils doivent faire et comment procéder, mais ils devraient être guidés, conseillés et informés. Enfin, l'orientation sur les réalisations est intrinsèquement liée au droit à des indicateurs de performance et données – il ne s'agit pas d'évaluer les réalisations ou les sanctions, mais de suivre les réalisations en termes d'amélioration des performances, de réduction des risques, etc. (Blanc, 2018<sup>[44]</sup>) ; (Blanc, 2021<sup>[45]</sup>).

Certains organismes de prestation de l'action réglementaire considèrent que l'une de leurs principales fonctions consiste à aider les acteurs encadrés, en tant que créateurs de risques, à gérer les risques qu'ils génèrent. Cela suppose de travailler en partenariat avec toutes les parties prenantes capables d'apporter un changement durable. Les inspecteurs de la Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail (HSE) du

Royaume-Uni utilisent depuis longtemps une démarche dans laquelle la loi intervient en dernier recours, qui consiste à dialoguer avec les entreprises réglementées et à les inciter à adopter des pratiques plus sûres par le truchement de divers outils comportementaux (relations personnelles, conseils, comparaisons avec les autres acteurs, indication des risques et coûts potentiels, allusions aux sanctions éventuelles, etc.) (Hawkins, 2003<sup>[46]</sup>). Les résultats sont meilleurs (en termes d'accidents mortels et graves) qu'avant le changement de démarche et/ou dans les autres secteurs qui n'appliquent pas cette nouvelle méthode dans les mêmes proportions<sup>9</sup>.

Il y a dix ans, la Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail (HSE) a publié des orientations détaillées intitulées *Enforcement Management Model* (« Modèle de gestion de la mise en application »), qui expliquent comment les inspecteurs doivent prendre les décisions de mise en application de la réglementation sur la base de l'évaluation des risques, des antécédents de l'opérateur économique en matière de respect des règles, de la particularité des règles, etc.<sup>10</sup> Plusieurs autres organismes d'inspection et de mise en application dans différents pays ont élaboré et adopté des principes ou des lignes directrices régissant leur démarche en matière de mise en application. À l'avenir, ce type d'orientations sera essentiel pour permettre aux systèmes de réglementation de faire face aux évolutions et à la complexité des règles ainsi qu'à des situations « sur le terrain » qui seront de plus en plus difficiles à prévoir pleinement au stade de l'établissement de la réglementation. Fait positif, certains pays cherchent à appliquer ces démarches et orientations plus systématiquement dans les domaines réglementaires (voir Encadré 6.6)<sup>11</sup>.

#### **Encadré 6.6. Listes de référence axées sur les réalisations dans le cadre du projet « Rating Audit Control » (Italie)**

Le projet italien RAC, financé par la Commission européenne et mis en œuvre par l'OCDE, vise à aider les administrations régionales et nationales à améliorer l'environnement des entreprises et le climat des investissements, ainsi que l'efficacité de l'utilisation des fonds publics, par une prévisibilité et une confiance accrues dans la réglementation et la réduction du fardeau réglementaire pesant sur les activités à faible risque. Pour obtenir de meilleurs résultats en termes de prestation de l'action réglementaire, les méthodes d'inspection et les pratiques sur le terrain évoluent, l'uniformité des inspections s'améliore et des efforts sont entrepris pour que les exigences réglementaires imposées aux opérateurs économiques soient plus claires et compréhensibles.

Un outil essentiel pour atteindre cet objectif consiste à mener les inspections à partir de listes de référence fondées sur les risques qui sont en cours d'élaboration dans différents domaines réglementaires ; elles permettront de garantir une cohérence entre les méthodes élaborées et d'apporter un précieux concours à l'amélioration des réalisations. Les nouvelles listes de référence seront adaptées aux contextes régionaux. Elles comprennent un système de notation axé sur les risques et leurs résultats sont utilisés pour mettre à jour la notation du risque. En tenant compte du risque « statique » d'un établissement, de ses risques « dynamiques » (gestion réelle des risques, comme avec le système HACCP en matière de sécurité alimentaire) et de ses antécédents en termes de respect des règles (y compris les mesures imposées par les inspecteurs en raison de manquements présentant des risques immédiats), elles donnent une image complète de l'établissement en termes de niveau de risque réel, et des aspects les plus importants à prendre en considération pour parvenir aux réalisations souhaitées en termes d'objectifs réglementaires.

Source : Recherches internes de l'OCDE – (OCDE, 2021<sup>[40]</sup>).



La mise en œuvre d'une démarche qui est davantage axée sur les réalisations et les risques comportant une dimension technique et professionnelle importante, bon nombre d'initiatives marquantes et couronnées de succès concernant un secteur ou un organisme de réglementation en particulier, plutôt qu'un programme de réforme intersectoriel. Quelques exemples parmi les plus convaincants sont présentés ci-après dans l'Encadré 6.7 et comprennent généralement divers outils et interventions complémentaires pour accroître l'efficacité et l'efficacité des activités de prestation de l'action réglementaire.

### **Encadré 6.7. Démarches fondées sur les risques dans un secteur particulier**

#### **Royaume-Uni : santé et sécurité**

La Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail (HSE) est un organisme public non ministériel (n'appartenant pas directement au ministère, mais autonome) qui dépend du Ministère pour le travail et les pensions et dont la vocation principale est de réduire les accidents et maladies liés à l'environnement de travail. La HSE collabore avec différents acteurs de la santé et de la sécurité au Royaume-Uni et partage les responsabilités du contrôle de la réglementation avec les autorités locales. Il s'agit à la fois d'une autorité de réglementation dans la mesure où elle fixe les règles et d'un organisme de prestation de l'action réglementaire, qui mène des inspections, des enquêtes, élabore et fournit des orientations et des conseils, coopère activement avec les entreprises qu'il surveille à des fins de gestion proactive et de diminution des risques. Au niveau international, la HSE est depuis longtemps à la pointe de l'innovation en termes de méthodes de prestation de l'action réglementaire, notamment de promotion du respect des règles (élaboration d'orientations, collaboration avec l'industrie, engagement à long terme, etc.) et de mise en application d'une réglementation fondée sur les risques et proportionnée aux risques. Les méthodes de planification et de ciblage fondées sur les risques reposent essentiellement sur l'application « Find-it », un outil informatique développé par la HSE afin d'améliorer sa mission de prestation de l'action réglementaire.

#### **Région de Campanie, Italie : Sécurité alimentaire**

Entre 2007 et 2010, la région de Campanie a entrepris de réformer son système d'inspection de la sécurité alimentaire, en renonçant à un système de prestation de l'action réglementaire à l'effet principalement dissuasif à l'égard des comportements non respectueux des règles au profit d'un dispositif fondé sur les risques tenant compte des exigences fixées par le Paquet hygiène de l'UE. Cette initiative de réforme a été prise pour répondre à une exigence réglementaire particulière, à la suite de plusieurs accidents graves et d'une dégradation de la confiance du secteur privé et de la population (en raison de l'insuffisance des communications officielles sur les risques et du manque d'efficacité des activités de contrôle relatives à la gestion des risques). Les problèmes systémiques sous-jacents qui ont conduit à cette initiative de réforme étaient notamment l'absence de système de planification des contrôles fondé sur la catégorisation des risques.

Pour y remédier, l'initiative comportait divers volets portant sur la prestation de l'action réglementaire fondée sur les risques, notamment la prise de décisions fondées sur les risques (dont la mise en application et la planification des inspections fondées sur les risques), les processus et procédures d'inspections, les outils (listes de références, systèmes informatiques, etc.), les indicateurs clés de performance, la gestion des ressources humaines et la coordination verticale. L'informatique a été l'outil principal utilisé pour renforcer la démarche fondée sur les risques introduite par la réforme.

Cette réforme a ainsi permis d'obtenir les résultats suivants : i) classification des opérateurs économiques par catégorie de risque et planification de la fréquence des inspections en fonction du niveau de risque ; ii) amélioration de la qualité et de la quantité des informations communiquées au

Ministère de la Santé et à l'UE, conformément aux règles en vigueur ; iii) répartition systématique des visites d'inspection sur l'ensemble du territoire de la région ; iv) identification des risques émergents ; v) nombre d'activités menées conforme aux objectifs concernés ; vi) meilleure gestion des ressources humaines.

### **Accord de reconnaissance mutuelle entre l'UE et le Canada concernant les médicaments et les produits pharmaceutiques**

Un Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) est un accord juridiquement contraignant conclu entre les autorités réglementaires des deux pays parties à l'accord. Il a pour objet de renforcer la coopération internationale en matière de réglementation et de maintenir des normes élevées de sécurité et de qualité des produits, tout en allégeant le poids de la réglementation pour les entreprises.

En concluant des ARM, plusieurs pays reconnaissent mutuellement l'équivalence de leurs systèmes réglementaires dans certaines catégories de produits, ce qui signifie que les produits de cette catégorie dont la vente est autorisée dans un pays seront acceptés dans l'autre pays. Il s'agit généralement de produits présentant un certain niveau de risque, qui sont soumis à une autorisation préalable à la mise sur le marché (ou, tout au moins, à une évaluation de la conformité). Les produits pharmaceutiques appartiennent à ces catégories à haut risque, dans lesquels les ARM peuvent sensiblement faciliter l'accès aux marchés réciproques et, par conséquent, le développement du secteur.

L'ARM entre le Canada et l'UE concernant les médicaments et les produits pharmaceutiques repose sur plusieurs piliers, notamment sur les composantes du programme d'évaluation de la conformité aux bonnes pratiques de fabrication (BPF). Ces composantes sont utilisées pour déterminer l'équivalence des programmes réglementaires concernés des deux parties. Un chapitre spécial est consacré à la composante « procédures d'inspection », qui prévoit des inspections axées sur les risques. Cette démarche garantit que les inspections ciblent les produits prioritaires en termes de risques qu'ils comportent. Le recours à cette stratégie axée sur les risques et au mécanisme de reconnaissance mutuelle évite d'inspecter plusieurs fois les mêmes produits et permet de concentrer les inspections sur les produits plus prioritaires. En conséquence, les dépenses et les ressources consacrées aux inspections sont réduites tout en conservant des normes élevées et des programmes de conformité de haute qualité en matière de coopération internationale. Cet exemple montre l'intérêt d'une démarche axée sur les risques, y compris dans un contexte multilatéral et dans une optique de coopération réglementaire internationale.

Note : voir également (OCDE, 2013<sup>[47]</sup>) et (Kauffmann et Saffirio, 2020<sup>[48]</sup>).

Source : (Groupe de la Banque mondiale, 2021<sup>[34]</sup>).

Il a été établi que le respect des réglementations et la réduction des risques qui en découle sont étroitement liés au niveau de compréhension des règles applicables et de leur raison d'être, ainsi qu'à l'uniformité, l'équité, la cohérence et la transparence du processus décisionnel des autorités, telles qu'elles sont perçues. (Tyler, 1990<sup>[49]</sup>) ; (Tyler, 2003<sup>[18]</sup>) ; (Yapp et Fairman, 2006<sup>[50]</sup>) ; (Gunningham, 2015<sup>[51]</sup>). En outre, les activités courantes des entreprises sont déterminées principalement par la culture, les procédures et les règles *internes* et non par des réglementations extérieures, et le respect effectif de la réglementation dans les tâches quotidiennes de l'entreprise dépend, dans une large mesure, de l'alignement des procédures et de cette culture internes sur la réglementation. Pour toutes ces raisons, les systèmes de prestation de l'action réglementaire qui s'efforcent d'accroître la cohérence et l'homogénéité du processus décisionnel, en intégrant les objectifs réglementaires dans les processus internes et la culture des entreprises et en favorisant la compréhension des règles par les opérateurs économiques permettent d'améliorer sensiblement le respect des règles et la gestion des risques. Le dispositif de l'autorité principale au Royaume-Uni en fournit un exemple intéressant (voir l'Encadré 6.8). Malgré des dispositions constitutionnelles et réglementaires très différentes, cette démarche a été envisagée avec grand intérêt par diverses juridictions, car elle réunit un certain nombre de caractéristiques adaptées à la plupart des

contextes : nécessité de garantir une plus grande uniformité entre les différentes régions, d'offrir une prévisibilité accrue aux entreprises, « d'intégrer » de meilleurs objectifs réglementaires dans les systèmes internes des entreprises, etc.

### Encadré 6.8. Dispositif *Primary Authority* (autorité principale) : Royaume-Uni

Le dispositif de « l'autorité principale » (*Primary Authority*) est solidement ancré dans les principes d'une meilleure réglementation, qui visent à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises tout en favorisant une réglementation fondée sur les risques. Il implique de cibler les ressources consacrées aux inspections sur les entreprises à haut risque, en tenant compte des besoins locaux et des priorités nationales ; de proposer des mesures d'application cohérentes (conseils et actions) et proportionnées (en fonction des risques) ; d'effectuer les inspections d'une manière transparente, de telle sorte que les entreprises sachent ce que l'on attend d'elles et de l'autorité locale ; et de promouvoir la redevabilité afin que les activités réglementaires résistent au regard critique de l'opinion publique.

Au Royaume-Uni, la plupart des activités d'inspection et de mise en application sont assurées par les autorités locales, avec le concours éventuel, complémentaire ou parallèle, d'organismes nationaux. Dans un contexte où la coordination verticale et horizontale fait parfois défaut — malgré les efforts d'harmonisation dans certains domaines réglementaires, en particulier avec les autorités nationales qui donnent des orientations unifiées sur la mise en œuvre de la réglementation fondée sur le risque — les entreprises en activité dans plusieurs régions du pays ont été confrontées à une grande diversité d'interprétations et d'applications des réglementations par les différentes autorités locales. L'autorité principale est un dispositif unique mis en place pour répondre aux difficultés liées au fait que les inspections et la mise en application relevaient principalement de la compétence des administrations locales. Ce dispositif visait à réduire la complexité, l'imprévisibilité (approches divergentes des risques) et les coûts pour le secteur privé lorsque des entreprises étaient en activité à plusieurs endroits. La solution retenue pour relever ces défis a été d'autoriser certaines autorités locales à jouer un rôle prépondérant (« principal ») par rapport aux autres. Ce nouveau cadre de gouvernance offre une meilleure garantie que les autorités principales disposent des compétences nécessaires en matière de réglementation ; en effet, seules les autorités qui ont des compétences et des ressources suffisantes peuvent devenir des autorités « principales » dans un domaine donné.

Le dispositif a été développé plus avant, non seulement pour réduire les disparités locales et garantir une cohérence à l'échelle nationale pour une entreprise donnée, mais aussi pour dispenser des conseils plus approfondis et spécifiques aux exploitants d'entreprises afin qu'ils se conforment aux réglementations (avis autorisés). Depuis le début, les accords peuvent porter sur des domaines généraux ou particuliers de la réglementation en matière d'hygiène de l'environnement, de sécurité-incendie, d'octroi de permis, de normes commerciales, mais le programme a été progressivement étendu pour couvrir de nouveaux domaines de réglementation.

Source : Extrait de World Bank (n.d.), *The Future of Business Regulation: Case Study : Promoting compliance – and going beyond. Evaluating the primary authority scheme report*, prepared for the Local Better Regulation Offices, 2011.

### **Technologies émergentes et réglementation fondée sur les risques**

L'utilisation des nouvelles technologies dans la réglementation est au centre des préoccupations depuis longtemps et la dimension du « risque dans la réglementation » y joue un rôle particulièrement important ; en effet, ces technologies émergentes peuvent contribuer à cibler davantage la réglementation sur les risques et à la proportionner en fonction des risques, mais, en l'absence de démarche fondée sur les risques, ces technologies sont parfois utilisées abusivement, ce qui se traduit par une réglementation

excessive et intrusive. C'est notamment le cas lorsque les outils de surveillance à distance sont utilisés en permanence ou trop largement et ne sont pas strictement réservés aux situations dans lesquelles le niveau de risque (élevé) et les caractéristiques du risque (difficile à contrôler ou surveiller autrement) le justifient. Il existe un lien supplémentaire entre les solutions technologiques pour la réglementation et la crise du COVID-19 ; en effet, la nécessité d'éviter tout risque de contagion a entraîné la suspension de nombreuses inspections réglementaires et confiées à des tiers, seuls les contrôles des installations à haut risque étant maintenus. Cette situation a mis l'accent sur la qualité de l'évaluation des risques et la possibilité de mettre au point et d'utiliser des « contrôles à distance », avec l'aide de la technologie pour « inspecter » sans effectuer de visite sur place.

Les inspections « virtuelles » à distance permettent un gain de temps et de ressources consacrées à la surveillance réglementaire, en renforçant son efficacité et sa capacité à atteindre des installations distantes ou à fonctionner même dans des circonstances difficiles (comme pendant les périodes de confinement imposées par la pandémie de COVID-19). Ces inspections virtuelles supposent que les inspecteurs examinent des documents probants et échangent avec les opérateurs, mais aussi qu'ils observent les sites à l'aide de contenus vidéo. De nombreuses juridictions et domaines réglementaires envisagent d'y recourir ou de les utiliser à l'essai et elles suscitent beaucoup d'intérêt, car elles permettraient d'économiser des frais de transport et de personnel (ainsi que leur impact environnemental et la perte de temps dans les transports) et réduiraient les risques de contamination, en période épidémique ou en temps normal, des installations « sensibles » où chaque visiteur supplémentaire présente un risque ajouté (voir les exemples à l'Encadré 6.9). Ce type d'inspection présente cependant un très grand nombre de difficultés et d'écueils.

### **Encadré 6.9. Expériences d'inspections virtuelles**

En Finlande, l'Agence de la sécurité et des produits chimiques (« Tukes ») a expérimenté différents types d'inspection comme les inspections par Skype. Les commentaires sur cette expérience ont été positifs et l'agence prévoit de numériser davantage ses inspections des sites Seveso. D'autres autorités ont pris part aux inspections par Skype, signe qu'elles seront utilisées plus largement à l'avenir. Si la durée totale d'une inspection par Skype ne diffère pas sensiblement de celle d'une inspection traditionnelle, elle permet d'économiser les frais et le temps de déplacement et d'accroître l'efficacité du processus dans son ensemble (envoi à l'avance du programme de l'inspection à l'opérateur, rédaction plus rapide du rapport d'inspection). D'autres travaux s'imposent pour déterminer s'il convient de maintenir les inspections à l'aide de Skype visant des opérateurs aux antécédents globalement satisfaisants en matière de respect des règles afin d'éviter les fausses informations et la dissimulation potentielle de problèmes susceptibles de survenir en cas de contrôles menés exclusivement à distance.

Face à l'urgence d'une situation inédite liée aux restrictions de déplacement et à la nécessité de réduire les risques de contagion dans le contexte du COVID-19, plusieurs pays et institutions envisagent ou étudient la possibilité de mener des contrôles et inspections virtuels ou de les expérimenter pour en vérifier la fiabilité et l'applicabilité. Cette perspective revêt une importance particulière dans le domaine de la sécurité alimentaire, car la production et l'approvisionnement alimentaires sont des activités essentielles qu'il n'est pas possible de suspendre totalement et les inspections dans ce domaine sont à la fois importantes pour prévenir la contamination des aliments, mais aussi à l'origine de risques de contagion potentiels. Les défis liés à la réalisation de ces contrôles à distance comprennent notamment les difficultés à repérer des problèmes « cachés », la protection contre la fraude, les besoins en équipement, la formation et les compétences du personnel de l'établissement afin qu'il soit capable de donner une « vue à distance » et des inspecteurs qui doivent analyser et contester les résultats, etc. En outre, il n'est pas facile d'observer les autres risques (comme la santé et la sécurité au travail) de l'extérieur et même s'ils ne relèvent pas de la « sécurité alimentaire » au sens strict, leurs conséquences négatives peuvent être importantes s'ils ne sont pas pris en compte. Ces contrôles et inspections à

distance sont à l'étude ou expérimentés au Canada et en Italie, par exemple. Sur le plan de la certification privée, l'Initiative mondiale pour la sécurité des aliments (GFSI) a décidé d'autoriser les contrôles à distance dans certains cas et circonstances bien précis (<https://mygfsi.com/blog/gfsi-remote-auditing-benchmarking-requirements-updates/>) : le vérificateur comme l'entreprise contrôlée doivent s'accorder sur leur utilisation, les conditions techniques doivent être réunies et le contrôle à distance ne peut être que partiel et non total (le contact est ainsi limité, mais pas supprimé).

Source : (OCDE, 2021, à paraître<sup>[52]</sup>) ; entretiens directs avec des organismes de réglementation en Italie et au Canada – site internet GFSI.

Bien qu'elles offrent des possibilités intéressantes, les inspections virtuelles ne vont pas sans poser certaines difficultés et ne sont pas la panacée. Évaluer avec efficacité le respect des règles et la sécurité d'une installation suppose généralement de regarder autour de soi et de mettre au jour des problèmes « cachés », en observant comment le personnel travaille sur une certaine période, en discutant avec différents employés, et passe par de nombreuses autres observations qu'il serait très difficile, voire impossible, de reproduire à distance. En outre, à supposer qu'ils soit facile d'observer les facteurs de risque à distance, une inspection à distance efficace implique toujours la présence « sur place » d'opérateurs compétents et fiables, qui sont à même (et désireux) d'aller filmer et transmettre les éléments nécessaires à l'inspection. Les autorités doivent donc désigner des personnes qualifiées et compétentes dans l'entreprise inspectée pour apporter leur contribution et cette confiance est essentielle ; en effet, les inspections virtuelles peuvent donner lieu à des manquements qui ne seront pas détectés, si les opérateurs communiquent intentionnellement de fausses informations aux inspecteurs. Enfin, les autorités doivent être très précises quant aux informations à demander, aux éléments, activités, etc. qui doivent être observés et enregistrés, etc. Globalement, les inspections virtuelles semblent être un nouvel outil intéressant, qui peut être utilisé dans certaines circonstances bien précises l'exigeant (éloignement/coûts, risques de contagion, etc.), dans certains secteurs et pour certains types de risques, et de préférence dans des circonstances où l'autorité compétente a de bonnes raisons de considérer l'opérateur comme « fiable dans l'ensemble » ; l'inspection vise alors davantage à vérifier que les conclusions positives antérieures sont toujours de mise, plutôt qu'à enquêter sur une situation nouvelle ou problématique. De façon générale, avant de pouvoir utiliser ces techniques « d'inspection à distance » à plus grande échelle, il convient d'approfondir les recherches sur les conditions de leur application, sur les bonnes pratiques existantes pour garantir qu'elles sont dûment fondées sur les risques (appliquées dans des environnements à risque faible ou moyen uniquement et également conçues de manière à s'assurer de ne pas omettre des zones à risque potentiel « sur place »), etc.

Les progrès technologiques (comme les capteurs à distance, les drones, l'imagerie par satellite) offrent également la possibilité de mener en continu une surveillance à distance des activités économiques ou de leurs retombées sans avoir à effectuer des inspections sur place ou même virtuelles. Cela peut s'avérer extrêmement utile lorsque l'étendue du territoire à surveiller est problématique, ou dans des circonstances où les dommages peuvent être considérables et où il est impossible de les prévenir par d'autres moyens, notamment pour examiner la pollution de l'air et de l'eau (surveillance à distance), ou pour effectuer une surveillance à distance de l'exploitation forestière illicite, de la surpêche, du braconnage, etc. Ces technologies peuvent également être utilisées pour surveiller en continu les parties principales de structures à risque particulièrement élevé (la stabilité structurelle des barrages hydroélectriques, par exemple). Ces outils et méthodes doivent cependant être utilisés dans les règles, en étant conscient de leurs limites et écueils potentiels.

Compte tenu des récents progrès technologiques, on pourrait être tenté de croire qu'un « contrôle total » est réellement possible – et souhaitable. Cela aboutirait à une réglementation qui ne serait plus ciblée sur l'analyse et l'évaluation des risques et qui reposerait sur la compréhension des comportements, la confiance et la coopération avec des opérateurs fiables, etc. Au contraire, dans cette vision d'un « contrôle

total automatisé », les autorités de réglementation exerceraient une surveillance constante à l'aide de dispositifs à distance, automatisés et connectés. Plusieurs raisons justifient de se détourner d'une telle démarche et expliquent pourquoi les nouvelles technologies devraient être utilisées au service d'une réglementation davantage ciblée et orientée sur les risques et non l'inverse :

- Sur le plan technique, la plupart des domaines réglementaires couvrent un large éventail d'aspects extrêmement complexes, qui, dans leur majorité, ne se prêtent pas facilement à une surveillance à distance (voir plus haut le paragraphe sur les inspections virtuelles). En cela, ils diffèrent sensiblement du respect des règles de la circulation, domaine dans lequel la surveillance à distance a progressé rapidement ces dernières décennies.
- L'utilisation généralisée des capteurs à distance par les entreprises privées créerait des vulnérabilités importantes en matière de sécurité de l'information.
- La surveillance excessive et intrusive est intolérable sur le plan des droits humains et des libertés civiles.
- Et surtout, l'objectif étant de renforcer l'efficacité de la réglementation, il a été démontré qu'une surveillance trop pesante se retourne contre elle-même, car elle diminue le respect volontaire des règles et provoque une résistance sur place de la part de ceux qui en font l'objet (voir l'Encadré 6.10).

#### Encadré 6.10. Surveillance à distance

Comme indiqué dans les parties précédentes, des expérimentations intéressantes sont menées ou envisagées dans un certain nombre de domaines, comme la protection environnementale, les réseaux énergétiques et les mines, la sécurité alimentaire, etc. Dans ces exemples, la surveillance à distance vise à détecter les dommages susceptibles de survenir, à évaluer les réalisations et les risques et à surveiller les infrastructures critiques. De même, il est possible d'utiliser des capteurs à distance pour surveiller les contraintes subies par des ouvrages à haut risque, comme les ponts, tunnels ou barrages. Lorsqu'elle sert d'outil d'évaluation et d'alerte précoce des risques et qu'elle couvre des zones d'accès difficile, la surveillance à distance semble être un outil prometteur et précieux.

Mais dans certains domaines, elle sert d'outil directement répressif – c'est le cas des caméras automatisées pour le contrôle de la vitesse ou le respect des autres règles de conduite. La surveillance à distance automatisée est de plus en plus utilisée pour contrôler le respect des règles de camionnage sur longue distance (en particulier dans le transport international). Si ces évolutions peuvent être utiles pour améliorer la sécurité dans des secteurs où la surveillance « humaine » traditionnelle est difficile (les transports en sont un parfait exemple), elles présentent également des inconvénients. En effet, si l'on prend l'exemple des radars automatiques (le type de surveillance réglementaire à distance le plus répandu), leur effet sur le respect des règles et la sécurité semble positif, mais à des degrés variables (Pilkington et Kinra, 2005<sup>[53]</sup>) ; il convient donc de les envisager comme un maillon d'un système plus vaste et non pas comme une « solution miracle » capable de fonctionner de manière autonome (Ali, Al-Saleh et Koushki, 1997<sup>[54]</sup>).

Ces dernières années, des systèmes ont été mis au point afin de mesurer non seulement la vitesse instantanée des véhicules, mais aussi leur vitesse moyenne, ce qui est très efficace pour faire respecter les limites de vitesse sur les autoroutes. La disponibilité croissante des capteurs connectés à distance et la baisse de leurs coûts pourraient permettre de contrôler en continu à distance la vitesse des véhicules, mais aussi beaucoup d'autres paramètres et activités. Ainsi, un réseau de caméras de surveillance pourrait vérifier qui travaille dans un établissement donné, si tous les salariés portent un équipement de sécurité et si au moins certaines mesures de sécurité simples sont respectées. Il est



concevable que des capteurs à distance puissent vérifier à tout moment le respect des paramètres de température.

Le recours croissant à la surveillance à distance pour faire appliquer les règles part de l'hypothèse que non seulement la technologie ne sera pas défailante, mais aussi qu'elle ne sera pas piratée. Ces deux postulats sont très fragiles. Il demeure donc tout aussi important d'encourager le respect volontaire des règles de manière à limiter le montant de la fraude et à permettre de cibler les efforts de mise en application sur les comportements délictueux, que d'encourager autant que possible la discipline. Le recours à un très grand nombre d'appareils connectés au réseau d'un régulateur crée des vulnérabilités importantes sur le plan de la sécurité. Les possibilités de piratage et d'utilisation frauduleuse de l'internet des objets sont effectivement bien connues et abondamment décrites. Une autre difficulté a trait aux effets négatifs majeurs des contrôles technologiques intrusifs et des « dispositifs de mise en application automatisés » sur la confiance, la légitimité des autorités et des réglementations et sur le respect volontaire des règles. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, des mesures d'application perçues comme excessivement contraignantes ou hostiles entraînent une forte diminution du respect des règles, comme l'ont souligné les études à ce sujet dans le domaine fiscal (Kirchler, Hoelzl et Wahl, 2008<sup>[55]</sup>). Les dispositifs de mise en application automatisés (en particulier si les sanctions sont imposées automatiquement) vont sérieusement à l'encontre des grands principes de l'équité de la procédure (comme la possibilité pour la personne visée d'avoir « voix au chapitre » dans la procédure, de connaître les principes de la décision et qu'il soit tenu compte des circonstances) (Lind, Kanfer et Earley, 1990<sup>[56]</sup>). Le sentiment d'inéquité, même dans des affaires mineures, peut avoir une influence négative sur le respect ultérieur des règles et la surveillance et l'application automatisées finissent par affaiblir le niveau général de respect des règles.

Source : (OCDE, 2021, à paraître<sup>[52]</sup>) ; (Mangalam, 2020<sup>[39]</sup>).

## La réglementation fondée sur les risques pendant la crise du COVID-19 et ses conséquences

Sous ses différents aspects — sanitaires, économique et sociaux — la crise du COVID-19 a été dominée par l'évaluation des risques, leur gestion et l'incertitude. À toutes les étapes, les pouvoirs publics ont dû trouver un équilibre entre les différents types de risques. Le premier, et le plus visible, a été le risque sanitaire direct présenté par la pandémie ainsi que les retombées négatives sur le plan économique et social (dont les *autres* risques pour la santé) des réponses « fortes » comme les confinements. Là encore, il est difficile d'estimer avec précision les deux termes de l'équation du risque, car il est possible de prévoir les conséquences négatives d'un confinement (et du moins de les mesurer a posteriori), mais le scénario de référence idéal de la comparaison ne doit pas être « l'activité en temps normal », mais la crise économique provoquée par des réactions individuelles agrégées en une approche de type « laissez-faire » de la gestion de la pandémie (Goolsbee et Syverson, 2020<sup>[57]</sup>).

En outre, l'une des nombreuses difficultés rencontrées dans la réponse à la pandémie de COVID-19 a été d'évaluer l'ampleur réelle de la propagation de la pandémie et ses conséquences dans les différents pays. L'évaluation de l'incidence et de la prévalence est problématique en raison de la proportion élevée de cas asymptomatiques. Rares sont les pays dont la démarche et la couverture du dépistage (et/ou une réponse efficace pour éliminer l'épidémie) permettent d'avoir accès à un nombre officiel de cas proche du nombre réel. Le nombre de décès déclarés dus au COVID-19 est également problématique en raison de sous-déclarations à des degrés divers (les décès à domicile ne sont généralement pas enregistrés, ceux qui surviennent dans des établissements pour personnes âgées le sont rarement – et même les décès à l'hôpital ne sont pas enregistrés de manière homogène par les juridictions). Pour pallier cette lacune, il est possible d'examiner l'écart de mortalité entre les mois concernés en 2020 et la moyenne de l'année

précédente (Banerjee et al., 2020<sup>[58]</sup>). Ainsi, même la partie la plus « visible » du risque lié au COVID-19 (les décès) est difficile à estimer – sans parler des effets à long terme sur la santé des cas non mortels, qui n'apparaîtront que plus tard (Halpin et al., 2020<sup>[59]</sup>) ; (Mitrani, Dabas et Goldberger, 2020<sup>[60]</sup>). On voit donc que, malgré sa gravité, la pandémie représente un premier défi en matière de démarche fondée sur les risques, à savoir son niveau d'incertitude très élevé.

La crise a également mis en lumière les difficultés liées aux systèmes de marchés publics (OCDE, 2020<sup>[61]</sup>), notamment à la coopération et la concurrence entre les juridictions. Du point de vue des risques, il est frappant de constater que bon nombre de systèmes de réglementation des marchés publics ont été établis sur la base d'une très forte aversion à l'égard du risque, l'objectif étant d'exclure les risques de corruption, ou du moins de mettre en place de solides garde-fous juridiques contre les accusations de corruption. Reste à savoir si ces systèmes ont donné de bons résultats dans la lutte contre la corruption, mais dans un contexte de crise, leur rigidité a posé des problèmes majeurs à de nombreux pays – lenteur excessive et lourdeur des règles habituelles de passation de marchés, absence ou insuffisance des dispositions relatives aux procédures d'achats d'urgence, etc. (OCDE, 2016<sup>[62]</sup>). En d'autres termes, les réglementations et les dispositifs réglementaires créés pour lutter contre un risque (la corruption) peuvent finir par diminuer la résilience et la réactivité dans les situations de crise et ainsi aggraver la vulnérabilité à d'autres risques (la santé, par exemple). Cela illustre bien l'importance d'élaborer des règles et des procédures ciblées, proportionnées en fonction des risques et qui s'y attaquent avec le plus d'efficacité possible, afin de minimiser les conséquences négatives indésirables (OCDE, 2020<sup>[63]</sup>).

La crise a été également marquée par la difficulté à gérer les risques sanitaires dans des circonstances où chaque aspect d'une décision réglementaire éventuelle donne lieu à une augmentation de différents facteurs de risque – et ne consiste pas en un simple arbitrage entre les coûts et la sécurité. Le recours aux inspections virtuelles dans certaines circonstances où l'inspection peut être à la fois un moyen de contrôler les risques et un facteur de risque en soi (risque de contagion) a été abordé dans la partie précédente (voir aussi l'Encadré 6.11 sur leur utilisation pour mener des inspections de sécurité alimentaire dans un contexte de crise. Au-delà de cet aspect et avec des conséquences plus lourdes, les procédures d'approbation et de contrôle mises en place pour minimiser les risques liés aux équipements de soins de santé (comme les masques ou le désinfectant pour les mains) ou aux dispositifs ou tests défectueux sont devenues dans le même temps des facteurs de risque accru, car elles ont parfois augmenté les pénuries ou retardé les tests. Il est toujours difficile de gérer l'incertitude qu'implique la préparation aux situations de crise potentielles ou l'élaboration d'une réponse à une nouvelle menace qui n'est pas totalement connue. La mobilisation de dépenses et de mesures importantes pour répondre à une menace qui s'avère moins grave que prévu peut rendre plus complexe la tâche de convaincre les citoyens de la nécessité de préparer l'avenir ; il n'en est que plus important de susciter un débat public plus « nourri » sur le risque et la résilience, afin de mobiliser et de conserver un soutien plus large. Les travaux accomplis jusqu'à présent sur la manière de faire évoluer le débat public pour sortir du mouvement pendulaire entre la « la réduction des dépenses inutiles » et « la peur et la répression » sont insuffisants. Des contributions importantes ont été apportées par le *Programme sur le risque et la responsabilité* des Pays-Bas en 2010-15 (Helsloot et Schmidt, 2012<sup>[64]</sup>) ; (Trappenburg et Schiffelers, 2012<sup>[65]</sup>). Les perceptions et les attitudes de la population à l'égard des risques, du degré de préparation, de l'administration, des dépenses, etc. sont lentes et difficiles à changer – d'où l'importance d'adopter une démarche réglementaire fondée sur les risques s'inscrivant dans la durée et en toute transparence.



### Encadré 6.11. « Réamorcer » les inspections de la sécurité alimentaire pour faire face à la crise du COVID-19

#### Restreindre les inspections sur place aux situations et problèmes critiques uniquement

Les restrictions de voyage et de mobilité à grande échelle ainsi que les règles de distanciation sociale sur le lieu de travail et la fermeture temporaire des entreprises ont créé des obstacles spécifiques aux inspections en personne, qui sont un outil indispensable à la surveillance du respect des règles en matière de sécurité alimentaire. Conséquence directe, certains pays et régulateurs ont décidé de réduire ou d'interrompre les inspections en personne ou les autres activités de respect des règles, et **d'accorder la priorité aux contrôles des situations à haut risque visant exclusivement les questions de sécurité critiques** – l'objectif étant de réduire au minimum l'exposition possible au virus des inspecteurs et des travailleurs.

Ainsi, le plan de continuité des activités de l'**Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)** a accordé la priorité aux activités critiques et a suspendu les visites et les contrôles de celles à plus faible risque, comme les inspections sur les aliments et les activités d'échantillonnage non liées à la sécurité alimentaire. La **FDA américaine** a reporté la plupart des inspections d'installations étrangères et toutes les inspections systématiques de surveillance d'installations nationales, et n'a maintenu que les activités liées à des missions critiques (par exemple, les inspections nationales « pour cause »).

#### Adoption d'inspections et de contrôles à distance en matière de sécurité alimentaire

Les nouvelles technologies, la modernisation des systèmes et l'adoption de stratégies plus intelligentes ont contribué à renforcer les capacités de mise en application des règles durant la crise. L'adoption de nouvelles méthodes permettant de surmonter les restrictions à la mobilité et les règles de distanciation sociale a accéléré la mise en place de services qui simplifient les processus et renforcent l'efficacité opérationnelle. Les inspections sur place n'étant plus possibles en raison des nombreuses restrictions imposées en termes de mobilité, d'accès et d'emballage, certains pays ont commencé à élaborer des stratégies **pour concevoir et adopter des outils à distance afin d'assurer la poursuite des activités d'inspection.**

Ainsi, au **Canada**, la CFIA a reçu des fonds afin de recruter et de former du personnel pour effectuer les inspections critiques et mener des activités de mise en application à l'aide d'outils numériques. Dans le cadre du Régime Bio-Canada, la CFIA a également défini des critères applicables aux contrôles à distance des organismes de certification afin de limiter les activités sur place.

La **FDA (États-Unis)** a adopté les inspections à distance dans le cadre de ses Programmes de vérification des fournisseurs étrangers (FSVP) applicables aux importateurs de denrées alimentaires pour l'homme et l'animal ; ils procèdent désormais à l'examen électronique des dossiers et à un nombre restreint d'inspections sur place, et accordent la priorité aux inspections des importateurs FSVP de denrées alimentaires provenant de fournisseurs étrangers dont l'inspection sur place des installations alimentaires ou des exploitations agricoles a été reportée en raison de l'urgence sanitaire.

Source : (OCDE, 2020<sup>[66]</sup>) ; (OCDE, 2020<sup>[67]</sup>) ; [Temporary Policy Regarding Certain Food Labeling Requirements During the COVID-19 Public Health Emergency: Minor Formulation Changes and Vending Machines](#) ; Département américain de la santé et des services sociaux des États-Unis de l'Agence de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments (États-Unis) (2020), [Temporary Policy Regarding Packaging and Labeling of Shell Eggs Sold by Retail Food Establishments During the COVID-19 Public Health Emergency](#) ; Agence de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments (États-Unis) (2020), [Temporary Policy Regarding Nutrition Labeling of Certain Packaged Food During the COVID-19 Public Health Emergency](#) ; Agence canadienne d'inspection des aliments (2020), [Renseignements concernant certaines exigences relatives à l'étiquetage pour les produits de services alimentaires pendant la pandémie de la COVID-19](#) ; Administration alimentaire et vétérinaire danoise (2020), [Coronavirus and food - retail, supermarkets and manufacturing companies](#).

L'aspect positif est donc que la situation d'urgence liée au COVID-19 a été l'occasion pour les régulateurs de faire preuve d'une agilité et d'une souplesse remarquables pour mettre en place des cadres ou adapter les réglementations<sup>12</sup> (voir à l'Encadré 6.12 des exemples dans deux domaines réglementaires). Durant la période post-COVID, il faudra tirer les enseignements des bonnes pratiques apparues, en gagnant en agilité dans les approches de la réglementation et en faisant preuve de souplesse dans l'application des exigences, la gestion des procédures et le respect des règles<sup>13</sup>. Comme il est indiqué dans le premier chapitre de ces Perspectives, « l'agilité » est un facteur déterminant pour adapter les cadres réglementaires tout à la fois aux nouvelles technologies, à l'augmentation des flux transnationaux et aux risques émergents. Les démarches novatrices et flexibles adoptées pour mettre en œuvre une réglementation fondée sur les risques dans ce contexte de crise peuvent servir d'exemples utiles à cet égard.

### Encadré 6.12. Mesures d'assouplissement réglementaire durant la crise du COVID-19

#### Mesures d'assouplissement réglementaire dans le domaine de la sécurité alimentaire : exemple des règles d'étiquetage des denrées alimentaires

Face à la crise du COVID-19, les régulateurs des pays ont adopté des **mesures d'assouplissement réglementaire et administratif** afin de **faciliter les activités des entreprises et des industries** tout en préservant le respect des règles. La pandémie a posé des difficultés particulières aux autorités responsables de la réglementation de la sécurité alimentaire, un secteur confronté à des obstacles supplémentaires en raison des chocs qui ont frappé tous les segments de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et de l'évolution de la demande de denrées alimentaires au profit du commerce de détail et non des restaurants ou autres établissements de services alimentaires. En réaction, un certain nombre d'**organismes de réglementation de la sécurité alimentaire ont adapté leurs prescriptions en matière d'étiquetage des produits alimentaires afin de limiter les répercussions des ruptures des chaînes alimentaires sur la disponibilité des produits.**

- Le **Département de la Santé et des Services sociaux de l'Agence de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments (FDA)** a publié des directives autorisant, dans certaines conditions, des mesures d'assouplissement temporaires en matière d'étiquetage, qui permettent aux fabricants d'apporter des changements mineurs à la formulation sans les mentionner sur l'étiquette de l'emballage. Pour répondre à une hausse de la demande d'œufs, la FDA a publié des lignes directrices relatives aux mesures d'assouplissement temporaire des règles d'emballage et d'étiquetage des œufs vendus dans le commerce de détail. D'autres directives relatives à l'assouplissement des règles d'étiquetage ont été publiées afin d'autoriser les restaurants à vendre de la nourriture à emporter aux clients.
- L'**Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)** a également prévu des mesures d'assouplissement des règles d'étiquetage des produits alimentaires emballés dont l'impact sur la sécurité alimentaire est jugé limité ou nul, dans le cadre d'une suspension temporaire plus large de certaines activités à faible risque.
- L'**Administration alimentaire et vétérinaire danoise** a supprimé temporairement les règles d'étiquetage du pays d'origine et accepté la vente au détail de denrées alimentaires préemballées, qui ne sont pas étiquetées en danois, sous réserve qu'elles respectent les exigences du Règlement relatif à l'information alimentaire.

Source : CFIA (2020), <https://www.canada.ca/fr/agence-inspection-aliments/nouvelles/2020/04/le-gouvernement-du-canada-fournit20millions-de-dollars-pour-appuyer-les-services-essentiels-dinspection-des-aliments.html> ; Agence de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments (FDA) (2020), [Coronavirus \(COVID-19\) Update : FDA Focuses on Safety of Regulated Products While Scaling Back Domestic Inspections](#) ; FDA (2020), [FDA To Temporarily Conduct Remote Importer Inspections Under FSVP Due to COVID-19](#).

### Assouplissement de la réglementation dans la santé et la protection sociale - une nouvelle stratégie pour la Commission de qualité des soins (Royaume-Uni)

Le régulateur indépendant des soins de santé et de la protection sociale au Royaume-Uni, la Commission de qualité des soins (CQC), a publié un nouveau projet de stratégie pour consultation qui s'articule autour de quatre volets :

**Population et communautés :** De nouveaux moyens seront employés pour recueillir leurs expériences, les archiver et les analyser. Il sera ainsi plus facile de déceler les changements dans la qualité des soins, avec l'aide d'un nouveau cadre d'évaluation destiné à renforcer la confiance de la population.

**Réglementation plus intelligente :** L'objectif poursuivi est de réglementer de façon plus souple et dynamique afin de tenir compte des modifications prévisibles ou non.

**L'apprentissage au service de la sécurité :** Le renforcement de la culture de la sécurité et de l'apprentissage est prioritaire et au centre d'une meilleure qualité des services de soins de santé. La CQC veut cibler en particulier les types d'établissements présentant un risque accru de médiocre culture de sécurité afin de comprendre, gérer et améliorer la sécurité. Ces informations seront partagées avec la population.

**Accélérer les améliorations :** La nouvelle stratégie vise à mettre en place et à favoriser des coalitions nationales avec un large éventail de parties prenantes (notamment des représentants des usagers des services) afin d'améliorer l'ensemble du secteur ; l'objectif est de travailler conjointement à l'élaboration de pratiques et politiques optimales permettant de garantir un meilleur accès aux mesures de soutien, tant au niveau national que local.

Source : <https://www.cqc.org.uk/get-involved/consultations/world-health-social-care-changing-so-are-we> ;

<https://soundcloud.com/carequalitycommission/cqc-strategy-2021-our-public-consultation> ;

<https://carequalitycomm.medium.com/changing-how-we-regulate-to-improve-care-for-everyone-7accf34d30c1> <https://www.cqc.org.uk/get-involved/consultations/world-health-social-care-changing-so-are-we>.

## Conclusion

La question de l'articulation entre réglementations et risques est centrale, puisque quantité de règles sont conçues et adoptées, du moins en principe, pour prévenir et atténuer les risques mesurés empiriquement et perçus subjectivement. *La réglementation fondée sur les risques*, dont le but est de moduler les réponses réglementaires en fonction des spécificités de chaque risque et de les proportionner à l'importance relative des différents risques, peut donc permettre de renforcer l'efficacité et l'efficience des systèmes de réglementation, ainsi que leur résilience et leur réactivité en temps de crise, mais aussi leur capacité à effectivement faire connaître leurs objectifs, leurs moyens et leurs résultats.

L'adoption d'approches fondées sur les risques est, certes, loin d'être unanime — elle varie sensiblement selon les pays et les domaines —, et pêche souvent par manque de rigueur, mais d'importantes avancées ont néanmoins eu lieu ces dernières années, notamment grâce à la mise en place de projets et de programmes novateurs, à la mise à profit de technologies émergentes, à la coopération, aux échanges d'informations, aux éclairages des sciences comportementales, etc. Les progrès de l'informatique sont riches d'enseignements et, plus particulièrement, facilitent la prestation de l'action réglementaire fondée sur les risques par rapport au passé.

Le fonctionnement des approches fondées sur les risques est de plus en plus connu, malgré des difficultés liées à des incertitudes dans de nombreux domaines, et il existe une série d'outils, d'exemples, de méthodes, etc. qui peuvent être adaptés ou adoptés assez aisément pour rendre les exigences

techniques, les procédures, les processus, les inspections et l'application réglementaire plus ciblés et proportionnés aux risques.

Reste un élément plus problématique : permettre l'adoption d'approches fondées sur les risques et assurer leur viabilité, non pas tant sur le plan juridique (de bons exemples existent) que du point de vue des représentations du public et de son adhésion. Les approches fondées sur les risques peuvent en effet être difficiles à appréhender et à accepter, et ce, pour différentes raisons : contradictions entre les risques perçus et les évaluations qu'en fait la science, réticence à accepter les risques et à renoncer à la promesse d'une « protection totale » (qui, au demeurant, a toujours été intenable), difficulté à gérer les attentes lorsque les risques ne sont que potentiels (et peuvent ne pas se concrétiser), etc. Quoi qu'il en soit, la difficulté à échanger avec le public au sujet de la réglementation fondée sur les risques ne signifie pas qu'il faille s'abstenir de le faire : au contraire, elle rend ce dialogue d'autant plus nécessaire et urgent (Burgess, Burgess et Leask, 2006<sup>[68]</sup>), (Chilvers et Burgess, 2008<sup>[69]</sup>).

L'importance de l'instauration d'un dialogue transparent avec le public au sujet des risques (aller au-delà de la stricte communication, c'est-à-dire inviter le public à donner son avis et y répondre) s'inscrit dans la problématique plus large de la confiance du public envers les autorités et le législateur, devenue particulièrement prégnante ces dernières années (De Benedetto, 2021<sup>[70]</sup>). Or, d'après de récents travaux de recherche, les approches réglementaires qui *ne sont pas* fondées sur les risques et proportionnées à ceux-ci, c'est-à-dire qui cherchent à atteindre l'idéal du « risque zéro » au travers d'exigences et de procédures rigides et extrêmement lourdes, semblent miner la confiance du public plutôt que de la renforcer (De Benedetto, 2018<sup>[71]</sup>), (Blanc, 2021<sup>[72]</sup>).

Les progrès technologiques ouvrent de nombreuses perspectives quant à l'application plus large, plus systématique, plus précise et plus efficace des principes fondés sur les risques. C'est particulièrement vrai des systèmes de données, plus intégrés et mieux gérés, ainsi que des outils d'analyse modernes (par exemple l'apprentissage automatique), dont les éclairages sur les facteurs de risque les plus pertinents, leur importance relative, l'émergence de nouveaux risques, les domaines sur lesquels se concentrer, etc. sont bien plus précis qu'auparavant.

Au vu des multiples ramifications et facteurs en jeu, ce chapitre ne peut qu'offrir un premier aperçu, le point de départ d'un débat et des conclusions préliminaires. Néanmoins, le sujet est d'une importance telle que même une conclusion provisoire pourrait bien constituer une amorce de résolution de cette « crise de confiance ». L'argumentaire se résume ainsi : les réglementations et les appareils réglementaires sont mis en place — c'est du moins ce que l'on suppose ou proclame — afin d'établir un lien de confiance, de le renforcer ou de le restaurer, mais ils échouent parfois totalement dans leur mission en alimentant activement la défiance.

Les approches réglementaires fondées sur les risques et la prestation de l'action réglementaire semblent constituer le moyen le plus efficace d'éviter un double écueil : celui d'une rigidité et d'une marge de manœuvre excessives (Baldwin, 1990<sup>[13]</sup>). Bien compris et bien définis, les risques et la proportionnalité offrent des instruments permettant de baliser comme il se doit le pouvoir discrétionnaire des autorités réglementaires et de moduler les mesures d'application de la réglementation. L'intégration de la proportionnalité des risques au cœur des appareils réglementaires semble donc être le moyen le plus efficace de leur conférer la légitimité, la résilience, l'agilité et l'efficacité voulues.

## Notes

<sup>1</sup> En particulier, la « Society for Risk Analysis » <https://www.sra.org/>, mais aussi un certain nombre de réseaux régionaux ou spécialisés dans cette question, des publications universitaires spécialisées, etc.

<sup>2</sup> Notamment, les textes fondateurs du marché unique de l'UE que sont la Directive relative aux émissions industrielles (Directive de l'UE 75/2010), le Paquet hygiène (Règlements UE 853-854-854/2004) et le Règlement UE 625/2017 s'y rapportant), le récent Règlement sur la surveillance du marché (Règlement UE 1020/2019) – mais aussi les principaux textes législatifs des États-Unis (Loi américaine sur la modernisation de la sécurité alimentaire de 2011) et bien sûr largement mis en lumière par les travaux novateurs entrepris dans les années 1980 par l'EPA aux États-Unis (voir <https://www.epa.gov/risk/about-risk-assessment#tab-2>).

<sup>3</sup> Voir par exemple : <https://irgc.org/publications/core-concepts-of-risk-governance/>.

<sup>4</sup> Voir, par exemple, les Principes généraux du *Codex Alimentarius* : <http://www.fao.org/3/a0247e/a0247e04.htm#:~:text=the%20risk%20analysis%20should%20follow,to%20the%20overall%20risk%20analysis> et <http://www.fao.org/3/y4800e/y4800e00.htm> – lignes directrices de la fao : <http://www.fao.org/3/i0096e/i0096e00.htm>.

<sup>5</sup> Art. 5 et annexes A et B du SPS, disponibles sur : [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)

Art. 2 et 5 de l'OTC : [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm).

<sup>6</sup> Disponible sur : <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommandation%20with%20cover%20FR.pdf>.

<sup>7</sup> Voir le projet de sécurité alimentaire de Saint-Louis, résumé disponible sur : <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/34492285/5540821.pdf?sequence=1> et le rapport sur le projet nEmesis du Nevada, disponible sur : [https://www.nsf.gov/news/news\\_summ.jsp?cntn\\_id=137848](https://www.nsf.gov/news/news_summ.jsp?cntn_id=137848).

<sup>8</sup> Pour consulter des exemples concrets, voir les différents profils par pays des systèmes de contrôle de la sécurité alimentaire, élaborés par la DG SANTE de la Commission européenne, accessibles sur : [https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country\\_profiles/index.cfm](https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/index.cfm).

<sup>9</sup> Voir, par exemple, la Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail (HSE) (2016), « The effectiveness of HSE's regulatory approach: The construction example » (Étude réalisée en 2013 par Frontline Consultants pour la Direction de l'hygiène et de la sécurité au travail).

<sup>10</sup> Modèle de gestion de la mise en application, disponible sur : <https://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf>.

<sup>11</sup> Voir l'exemple de la Grèce à l'article 149 de la loi 4512/2018 de réforme des inspections et autorisations.

<sup>12</sup> Voir notamment la réponse réglementaire du Canada au COVID : <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/covid19/flexible-measures-fra> et <https://inspection.canada.ca/a-propos-de-l-acia/lois-et-reglements/plan-prospectif-de-la-reglementation/examen-reglementaire-cible/fra/1558026225581/1558026225797>.

<sup>13</sup> Voir également les mesures prises par le Canada avant le COVID pour rendre la réglementation plus souple et réactive : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2018/09/le-canada-entreprend-la-refonte-de-sa-directive-sur-la-reglementation-plus-souple-transparente-et-reactive-pour-que-les-entreprises-prosperent.html> et <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/medicaments-produits-sante/participation-public-consultations/medicaments/faciliter-utilisation-produits-therapeutiques-avances-moderniser-reglementation-essais-cliniques.html>.

## Références

- Ali, S., O. Al-Saleh et P. Koushki (1997), « Effectiveness of Automated Speed-Monitoring Cameras in Kuwait », *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, vol. 1595/1, pp. 20-26, <http://dx.doi.org/10.3141/1595-04>. [54]
- Anderson, S. (dir. pub.) (2009), *The Good Guidance Guide: taking the uncertainty out of regulation*, Better Regulation Executive du Royaume-Uni, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609052836/http://www.berr.gov.uk/files/file49881.pdf>. [15]
- Baldwin, R. (1990), « Why Rules Don't Work », *The Modern Law Review*, vol. 53/3, pp. 321-337, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.1990.tb01815.x>. [13]
- Balleisen, E. et al. (dir. pub.) (2017), *Policy Shock*, Cambridge University Press, Cambridge, <http://dx.doi.org/10.1017/9781316492635>. [26]
- Banerjee, A. et al. (2020), « Estimating excess 1-year mortality associated with the COVID-19 pandemic according to underlying conditions and age: a population-based cohort study », *The Lancet*, vol. 395/10238, pp. 1715-1725, [http://dx.doi.org/10.1016/s0140-6736\(20\)30854-0](http://dx.doi.org/10.1016/s0140-6736(20)30854-0). [58]
- Blanc, F. (2018), *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*, Edward Elgar Publishing. [19]
- Blanc, F. (2018), « Tools for Effective Regulation: Is "More" Always "Better"? », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 9/3, pp. 465-482, <http://dx.doi.org/10.1017/err.2018.19>. [44]
- Blanc, F. (2015), *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex - Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility, and regulation*, <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2015/01/21/understanding-g-and-addressing-the-risk-regulation-reflex/understanding-and-addressing-the-risk-regulation-reflex-v2.pdf>. [25]
- Blanc, F. (2013), *Introducing a risk-based approach to regulate businesses*, Groupe de la Banque mondiale, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/102431468152704305/undefined>. [10]
- Blanc, F. (2012), *Inspections Reforms: Why, How and with What Results?*, OCDE. [23]
- BRDO (2012), *Common Approach for Risk Assessment*, Better Regulation Delivery Office du Royaume-Uni, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/263921/risk-assessment-paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263921/risk-assessment-paper.pdf). [9]
- Burgess, A. (2019), *Routledge Handbook of Risk Studies*, Routledge. [29]
- Burgess, A. (dir. pub.) (2016), *Heuristics and Biases in Decision Making About Risk*, Routledge. [28]
- Burgess, A. (2009), *An introduction to public risk*, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100104184739/http://www.berr.gov.uk/files/file53402.pdf>. [1]
- Burgess, D., M. Burgess et J. Leask (2006), « The MMR vaccination and autism controversy in United Kingdom 1998–2005: Inevitable community outrage or a failure of risk communication? », *Vaccine*, vol. 24/18, pp. 3921-3928, <http://dx.doi.org/10.1016/j.vaccine.2006.02.033>. [68]



- Chilvers, J. et J. Burgess (2008), « Power Relations: The Politics of Risk and Procedure in Nuclear Waste Governance », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 40/8, pp. 1881-1900, <http://dx.doi.org/10.1068/a40334>. [69]
- Coglianesi, C. (dir. pub.) (2012), *Oversight in Hindsight: Assessing the U.S. Regulatory System in the Wake of Calamity*, University of Pennsylvania Press. [21]
- De Benedetto, M. (dir. pub.) (2021), *Regulation, regulatory delivery, trust and distrust – avoiding vicious circles*, Bloomsbury, <https://www.bloomsburyprofessional.com/uk/the-crisis-of-confidence-in-legislation-9781509939855/>. [72]
- De Benedetto, M. (dir. pub.) (2021), *The Crisis of Confidence in Legislation*, Hart Publishing, <https://www.bloomsburyprofessional.com/uk/the-crisis-of-confidence-in-legislation-9781509939855/>. [70]
- De Benedetto, M. (2018), « Effective Law from a Regulatory and Administrative Law Perspective », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 9/3, pp. 391-415, <http://dx.doi.org/10.1017/err.2018.52>. [71]
- Elffers, H. (dir. pub.) (2006), *Modelling Taxpayers' Behaviour as a Function of Interaction between Tax Authorities and Taxpayers*, Boom Legal Publishers. [17]
- Fischhoff, B., P. Slovic et S. Lichtenstein (1982), « Lay Foibles and Expert Fables in Judgments about Risk », *The American Statistician*, vol. 36/3b, pp. 240-255, <http://dx.doi.org/10.1080/00031305.1982.10482845>. [30]
- Flynn, J., P. Slovic et C. Mertz (1993), « Decidedly Different: Expert and Public Views of Risks from a Radioactive Waste Repository », *Risk Analysis*, vol. 13/6, pp. 643-648, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1539-6924.1993.tb01326.x>. [32]
- Goldstein, B. et R. Carruth (2004), « The Precautionary Principle and/or Risk Assessment in World Trade Organization Decisions: A Possible Role for Risk Perception », *Risk Analysis*, vol. 24/2, pp. 491-499, <http://dx.doi.org/10.1111/j.0272-4332.2004.00452.x>. [6]
- Goolsbee, A. et T. Syverson (2020), *Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27432>. [57]
- Groupe de la Banque mondiale (2021), *Approaches to Integrated Inspections Reforms - Selected Case Studies*. [34]
- Gunningham, N. (2015), « Compliance, Deterrence and Beyond », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2646427>. [51]
- Hadjigeorgiou, A. et al. (2013), « National Food Safety Systems in the European Union: A Comparative Survey », *International Journal of Food Studies*, vol. 2/1, <http://dx.doi.org/10.7455/ijfs.v2i1.136>. [43]
- Halpin, S. et al. (2020), « Postdischarge symptoms and rehabilitation needs in survivors of COVID-19 infection: A cross-sectional evaluation », *Journal of Medical Virology*, <http://dx.doi.org/10.1002/jmv.26368>. [59]



- Hampton, P. (dir. pub.) (2005), *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, HM Treasury, <https://web.archive.org/web/20090704105121/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud05hamptonv1.pdf>. [14]
- Hawkins, K. (2003), *Law as Last Resort: Prosecution Decision Making in a Regulatory Agency*, Oxford University Press. [46]
- Helsloot, I. (2012), *Veiligheid als (bij)product: Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*, [https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Oratie\\_Ira\\_Helsloot\\_21-09-2012.pdf](https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Oratie_Ira_Helsloot_21-09-2012.pdf). [20]
- Helsloot, I. et J. Groenendaal (2017), « It's meaning making, stupid! Success of public leadership during flash crises », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 25/4, pp. 350-353, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5973.12166>. [33]
- Helsloot, I. et A. Schmidt (2012), « The Intractable Citizen and the Single-Minded Risk Expert – Mechanisms Causing the Risk Regulation Reflex Pointed Out in the Dutch Risk and Responsibility Programme », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 3/3, pp. 305-312, <http://dx.doi.org/10.1017/s1867299x0000221x>. [64]
- IRGC (2017), *Introduction to the IRGC Risk Governance Framework, revised version*, EPFL International Risk Governance Center, <https://infoscience.epfl.ch/record/233739/files/irgc.%20%282017%29.%20an%20introduction%20o%20the%20irgc%20risk%20governance%20framework.%20revised%20version..pdf>. [3]
- Kauffmann, C. et C. Saffirio (2020), « Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en>. [48]
- Khwaja, M., R. Awasthi et J. Loeprick (dir. pub.) (2011), *Risk-Based Tax Audits*, Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-8754-2>. [5]
- Kirchler, E., E. Hoelzl et I. Wahl (2008), « Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework », *Journal of Economic Psychology*, vol. 29/2, pp. 210-225, <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>. [55]
- Lind, E., R. Kanfer et P. Earley (1990), « Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments. », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 59/5, pp. 952-959, <http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.59.5.952>. [56]
- Mangalam, S. (2020), *Use of New Technologies in Regulatory Delivery*, <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-Use-of-New-Technologies-in-Regulatory-Delivery.pdf>. [39]
- Mitrani, R., N. Dabas et J. Goldberger (2020), « COVID-19 cardiac injury: Implications for long-term surveillance and outcomes in survivors », *Heart Rhythm*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.hrthm.2020.06.026>. [60]
- National Research Council (1983), *Risk Assessment in the Federal Government*, National Academies Press, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.17226/366>. [2]

- OCDE (2021), *Data-Driven, Information-Enabled Regulatory Delivery*, Éditions OCDE, Paris, [40]  
<https://dx.doi.org/10.1787/8f99ec8c-en>.
- OCDE (2020), *Implementing Technical Regulations in Mexico*, Éditions OCDE, Paris, [36]  
<https://dx.doi.org/10.1787/4e919492-en>.
- OCDE (2020), *L'intégrité publique au service d'une réponse et d'un relèvement efficaces face au COVID-19*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/l-integrite-publique-au-service-d-une-reponse-et-d-un-relevement-efficaces-face-au-covid-19-aaf16dd4/>. [61]
- OCDE (2020), *Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>. [63]
- OCDE (2020), *Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/>. [66]
- OCDE (2020), *Removing administrative barriers, improving regulatory delivery*, [67]  
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/>.
- OCDE (2019), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, [22]  
 Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/705e3dc1-fr>.
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, [35]  
 Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>.
- OCDE (2016), *Prévention de la corruption dans les marchés publics*, [62]  
<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf>.
- OCDE (2015), *Regulatory Policy in Lithuania : Focusing on the Delivery Side*, Examens de [11]  
 l'OCDE de la réforme de la réglementation, Éditions OCDE, Paris,  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264239340-en>.
- OCDE (2014), *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Principes de bonne pratique de [37]  
 l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris,  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr>.
- OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 1: Chemicals, Consumer Products, Tax and Competition*, Éditions OCDE, Paris, [47]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264200487-en>.
- OCDE (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, Examens de [4]  
 l'OCDE de la réforme de la réglementation, Éditions OCDE, Paris,  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>.
- OCDE (2009), *Managing and Improving Compliance: Recent Developments in Compliance Risk Treatments*, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/hnwi/42490764.pdf>. [42]
- OCDE (2004), *Compliance Risk Management - Managing and Improving Tax Compliance*, [41]  
<https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>.

- OCDE (2021, à paraître), *Using Digital Technologies to Improve Regulatory Delivery Activities*, Éditions OCDE. [52]
- Pilkington, P. et S. Kinra (2005), « Effectiveness of speed cameras in preventing road traffic collisions and related casualties: systematic review », *BMJ*, vol. 330/7487, pp. 331-334, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.38324.646574.ae>. [53]
- Roetzel, P. (2018), « Information overload in the information age: a review of the literature from business administration, business psychology, and related disciplines with a bibliometric approach and framework development », *Business Research*, vol. 12/2, pp. 479-522, <http://dx.doi.org/10.1007/s40685-018-0069-z>. [16]
- Rothstein, H., O. Borraz et M. Huber (2012), « Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe », *Regulation & Governance*, vol. 7/2, pp. 215-235, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01153.x>. [24]
- Rothstein, H. et al. (2017), « Varieties of risk regulation in Europe: coordination, complementarity and occupational safety in capitalist welfare states », *Socio-Economic Review*, vol. 17/4, pp. 993-1020, <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwx029>. [12]
- Russell, G. et C. Hodges (2019), *Regulatory Delivery*, Hart/Beck. [8]
- Slovic, P. (1986), « Informing and Educating the Public About Risk », *Risk Analysis*, vol. 6/4, pp. 403-415, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1539-6924.1986.tb00953.x>. [31]
- Trappenburg, M. et M. Schiffelers (2012), « How to Escape the Vicious Circle: The Challenges of the Risk Regulation Reflex », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 3/3, pp. 283-291, <http://dx.doi.org/10.1017/s1867299x00002191>. [65]
- Tversky, A. et D. Kahneman (1974), « Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases », *Science*, vol. 185/4157, pp. 1124-1131, <http://dx.doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>. [27]
- Tyler, T. (2003), « Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law », *Crime and Justice*, vol. 30, pp. 283-357, <http://dx.doi.org/10.1086/652233>. [18]
- Tyler, T. (1990), *Why People Obey the Law*, Yale University Press. [49]
- van Rooij, B. (dir. pub.) (2021), *Using outcomes to measure compliance: Justifications, challenges, and practices*, Cambridge University Press. [45]
- Wagner, M. (2016), « Interpreting the SPS Agreement: Navigating Risk, Scientific Evidence and Regulatory Autonomy », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2887361>. [7]
- Wille, J. (2013), *Implementing a Shared Inspection Management System - Insights from recent international experience*, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/190851468152706158/pdf/907550BRI0Box30ment0System0apr02013.pdf>. [38]
- Yapp, C. et R. Fairman (2006), « Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: Implications for regulatory and enforcement strategies », *Food Control*, vol. 17/1, pp. 42-51, <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodcont.2004.08.007>. [50]

# 7 Profils par pays

# Allemagne

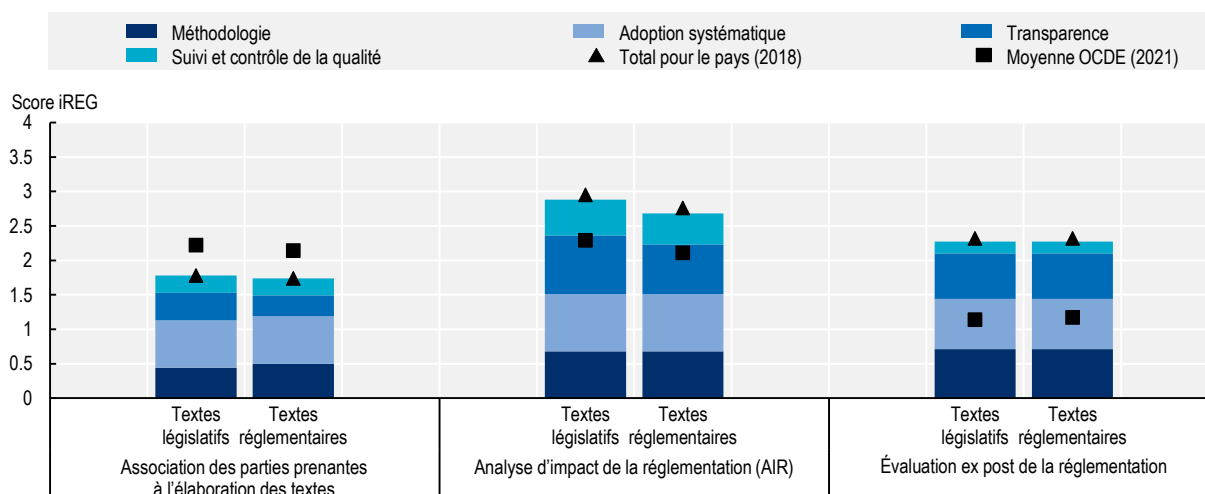
## Vue d'ensemble et évolutions récentes

L'Allemagne a considérablement amélioré ses outils de gestion réglementaire au cours des dernières années. Depuis 2018, l'Allemagne rend toutes les consultations publiques en cours accessibles sur un seul site Web public centralisé, en s'appuyant sur l'engagement du gouvernement fédéral à promouvoir la transparence du processus législatif. Les analyses d'impact de la réglementation, qui sont obligatoires pour toutes les lois et tous les réglementations, requièrent depuis 2020 une évaluation des impacts sur l'égalité des conditions de vie afin de promouvoir le bien-être des citoyens dans le cadre de l'élaboration des politiques. Le système d'analyse de l'impact des projets législatifs *ex ante* est complété par des efforts récents visant à améliorer l'évaluation *ex post* de la législation. En 2018, le programme de travail visant à réduire la bureaucratie et à mieux légiférer a introduit l'obligation de publier tous les rapports d'évaluation en ligne. En novembre 2019, l'Office fédéral de statistique a créé une unité de soutien à l'évaluation à l'intention des ministères, sur décision du Comité des secrétaires d'État pour la réduction de la bureaucratie.

Le service chargé de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale est l'organe central de coordination et de contrôle de la mise en œuvre du programme du gouvernement fédéral pour l'amélioration de la réglementation et la réduction de la bureaucratie. Son mandat a été élargi pour inclure l'évaluation et le renforcement de la procédure *ex ante* utilisée par le gouvernement fédéral pour évaluer, à un stade précoce, les coûts de mise en conformité avec la législation européenne prévue qui incombent à l'Allemagne. Le Conseil national de contrôle réglementaire fonctionne de manière indépendante du gouvernement. Il examine la qualité de toutes les AIR, fournit des conseils à tous les stades de l'élaboration des règles et exerce des responsabilités en matière de simplification administrative et de réduction des charges administratives. En novembre 2019, le Gouvernement allemand a introduit des prescriptions supplémentaires pour le contrôle indépendant de la qualité des évaluations *ex post* que le Conseil national de contrôle réglementaire propose de réaliser. Le Conseil consultatif parlementaire sur le développement durable, quant à lui, examine les contrôles de durabilité contenus dans toutes les AIR. Il examine toutes les propositions législatives et les analyses correspondantes (tant pour les textes législatifs que pour les règlements subordonnés) du gouvernement fédéral.

Depuis 2017, tous les projets de réglementation sont disponibles sur les sites Internet des ministères. En outre, depuis 2018, toutes les consultations publiques en cours sont accessibles sur un seul site Web public centralisé, grâce à l'engagement du gouvernement fédéral à promouvoir la transparence du processus législatif. L'Allemagne a également eu recours récemment aux livres verts, invitant les parties intéressées à soumettre leurs commentaires sur le projet de stratégie du gouvernement pour la protection des landes. Ces initiatives pourraient constituer une étape supplémentaire vers l'établissement d'une approche plus systématique visant à impliquer les parties prenantes plus tôt dans l'élaboration des réglementations. Si le système de consultation des partenaires sociaux et des experts est bien établi, l'Allemagne pourrait ouvrir plus systématiquement les consultations au public, publier les projets d'analyse d'impact en vue d'une consultation publique et publier systématiquement en ligne les réponses aux commentaires relatifs aux consultations.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Allemagne, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 87 % des textes législatifs en Allemagne).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Allemagne : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Allemagne pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Australie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Dans l'ensemble, l'Australie continue de mettre en place des pratiques de gestion réglementaire saines. Par le truchement de ses récentes annonces, l'Australie a poursuivi la politique de déréglementation qu'elle a largement mise en place sous diverses formes depuis 2013.

L'Australie a mis à jour ses directives sur les meilleures pratiques de consultation afin d'aider les ministères à mieux se préparer à dialoguer avec les parties prenantes, ainsi qu'à comprendre le rôle que joue l'organisme de contrôle. En dépit de ces changements, l'Australie gagnerait à mettre davantage l'accent sur l'association des parties prenantes avant toute décision réglementaire, notamment en ce qui concerne les règlements subordonnés.

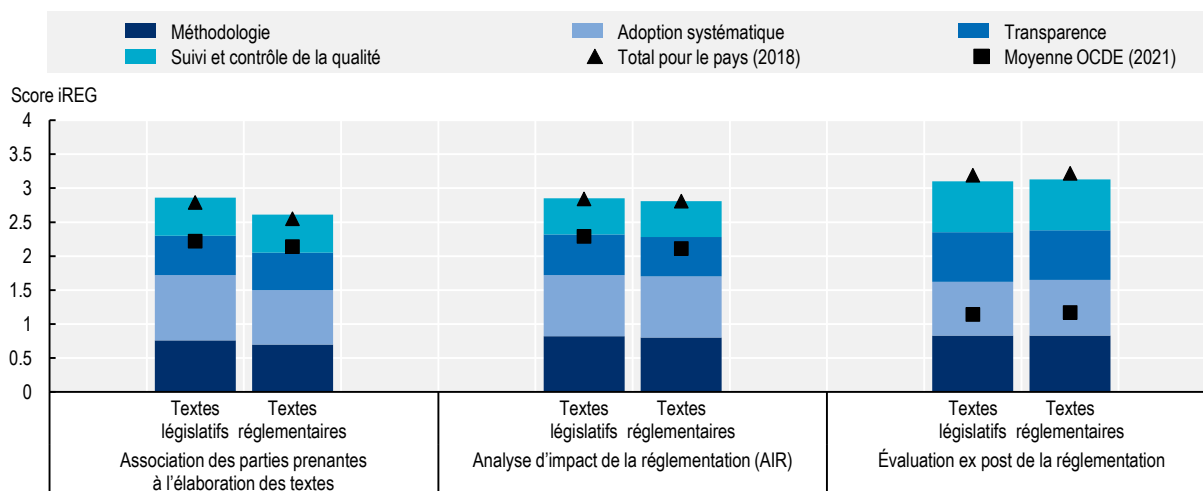
Les résultats d'un examen confidentiel du fonctionnement de l'organe de contrôle ont permis de simplifier le processus d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) en remplaçant quatre résumés de l'analyse d'impact de la réglementation par un seul. Au terme de l'examen, l'obligation d'obtenir un accord formel sur les coûts de la réglementation auprès de l'organisme de contrôle a été supprimée. Les niveaux d'analyse que l'organisme de surveillance fournit concernant chaque proposition de réglementation ont également été modifiés.

Parmi les modifications clés apportées aux prescriptions australiennes en matière d'AIR, il convient de noter que les examens effectués par des tiers sont désormais soumis à l'examen de l'organisme de contrôle dès lors qu'ils sont invoqués par les ministères auteurs de propositions. Les examens de suivi postérieurs à la mise en œuvre sont généralement requis lorsque les propositions ont échappé à un examen *ex ante* au moment de leur élaboration initiale. Les examens de suivi sont généralement requis lorsque les propositions ont échappé à un examen *ex ante* au moment de leur élaboration initiale. Il importera de maintenir ce principe clé du système australien – y compris face aux récentes prises de décision rapides – et de continuer de veiller à ce que les exemptions ne soient déclenchées que pour de véritables urgences imprévues. Le calendrier des examens de suivi postérieurs à la mise en œuvre pourrait être amélioré afin de faire en sorte que la collecte de données et le suivi des impacts soient immédiatement mis en place, dans le but d'établir une base de référence pour l'évaluation finale. Avec le temps, on pourrait envisager de superviser des examens plus généraux des réglementations, tels que ceux effectués en vertu des clauses de révision automatique et des clauses de caducité, en vue de clore la boucle réglementaire.

La Direction de la politique réglementaire a été transférée du ministère de l'emploi et des petites entreprises au bureau du Premier ministre et du Cabinet, dans le cadre d'une série de changements organisationnels achevée en janvier 2020. De nouvelles responsabilités lui ont été confiées, notamment celle de veiller à ce que les organismes définissent et mettent en œuvre des réformes réglementaires pertinentes, et un processus interministériel a été mis en place au niveau des fonctionnaires pour promouvoir de meilleures pratiques et une meilleure culture réglementaires. L'Office of Best Practice Regulation (OBPR) (Bureau de réglementation des meilleures pratiques) est également implanté au cœur du gouvernement et examine environ 1 500 propositions de mesures chaque année. Il a entrepris de développer un système informatique sur mesure pour l'AIR afin d'améliorer la gestion de la charge de travail liée à l'examen global de l'AIR ainsi que la qualité des conseils en matière d'analyse d'impact. En plus des processus de consultation standard liés à l'AIR, l'OBPR rencontre régulièrement les parties prenantes afin de recueillir des commentaires sur les processus d'AIR ainsi que sur les domaines d'action qui rencontrent des difficultés à rassembler des données probantes ou des analyses de haute qualité.



## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Australie



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 99 % des textes législatifs en Australie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Australie : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	Jamais/▲ Non
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	les évaluations de textes existants	Les principaux(ales)/■ Souvent
Publication en ligne :	des consultations en cours*	Certain(e)s/■ Parfois
	des avis des participants au processus de consultation ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des AIR	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des évaluations des textes existants ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	Jamais/▲ Non
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	Certain(e)s/■ Parfois

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Australie pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Autriche

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

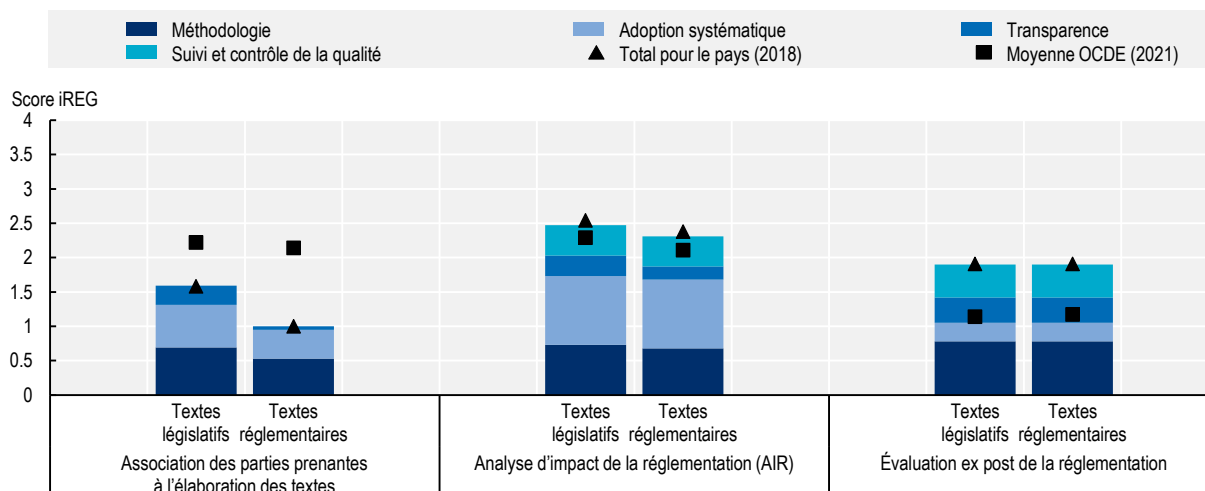
En Autriche, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est obligatoire pour tous les textes législatifs et les règlements subordonnés depuis 2013. Un test de seuil exhaustif introduit en 2015 détermine si une AIR simplifiée ou complète doit être menée pour les projets de réglementation. Une AIR simplifiée est effectuée pour environ deux tiers de tous les réglementations. Pour réaliser une AIR complète, il faut évaluer une série d'impacts, notamment sur l'environnement, les aspects sociaux et l'égalité des genres. Le seuil susmentionné limite l'obligation d'évaluation *ex post* introduite en 2013 aux réglementations qui franchissent ce seuil. La méthodologie standard des évaluations *ex post* consiste à déterminer si les objectifs de politique générale sous-jacents ont été atteints, à comparer les impacts réels et prévus, et à identifier les coûts, les avantages et les conséquences involontaires des réglementations. En 2019, un examen *ex post* fondé sur des principes de 200 lois fédérales a été effectué en vue de réduire les charges administratives découlant de la surréglementation.

Le Bureau fédéral de gestion des performances (FPMO), qui relève du Ministère fédéral des arts, de la culture, de la fonction publique et des sports (BMKOES), examine la qualité de toutes les AIR complètes et des évaluations et contrôles *ex post* et appuie l'application des tests de seuil pour éclairer les AIR. Il publie ses avis sur les AIR pour les textes législatifs et peut conseiller aux fonctionnaires de réviser les AIR si elles ne sont pas conformes aux normes. Le FPMO publie également des directives, dispense des formations sur l'AIR et l'évaluation *ex post* et coordonne l'utilisation de ces outils au sein du gouvernement. En outre, il rend compte chaque année au Parlement des résultats de l'AIR et de l'évaluation *ex post*. Le Ministère des finances soutient le FPMO en examinant les évaluations des impacts et des coûts financiers dans les AIR et les évaluations *ex post*, et participe également à la publication de directives sur l'application de ces outils.

Une résolution du Parlement autrichien a entraîné une extension de la portée des consultations publiques sur les projets de textes législatifs. Depuis septembre 2017, tous les projets de textes législatifs sont disponibles sur le site Web du Parlement, accompagnés d'une brève description en langage accessible du projet de texte législatif, de l'AIR et d'autres documents d'accompagnement.

La population peut soumettre des observations sur le projet de réglementation ou appuyer les observations formulées par d'autres personnes en ligne. Depuis août 2021, la population peut également soumettre des observations sur toutes les initiatives législatives introduites au Parlement, c'est-à-dire les projets de loi du gouvernement, les initiatives des députés et les initiatives populaires pendant leur délibération parlementaire et soutenir les observations faites par d'autres personnes en ligne. En outre, une plateforme interactive de « crowdsourcing » (production participative) a été lancée en 2018 pour permettre à la population de s'exprimer en amont des initiatives parlementaires, telles que l'extension de l'accès aux données ouvertes en 2021. L'extension de l'utilisation de la plateforme à des consultations sur des questions de politique pourrait constituer une passerelle vers la mise en place d'une approche plus systématique visant à impliquer les parties prenantes plus tôt dans l'élaboration des réglementations afin d'informer les responsables du problème de politique et des solutions possibles. L'Autriche gagnerait à étendre la portée des consultations publiques aux règlements subordonnés, pour lesquels aucune consultation publique systématique n'est menée, et à introduire un contrôle systématique de la qualité des processus d'association.

## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Autriche



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 57 % des textes législatifs en Autriche).  
Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Autriche : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Autriche pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Belgique

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

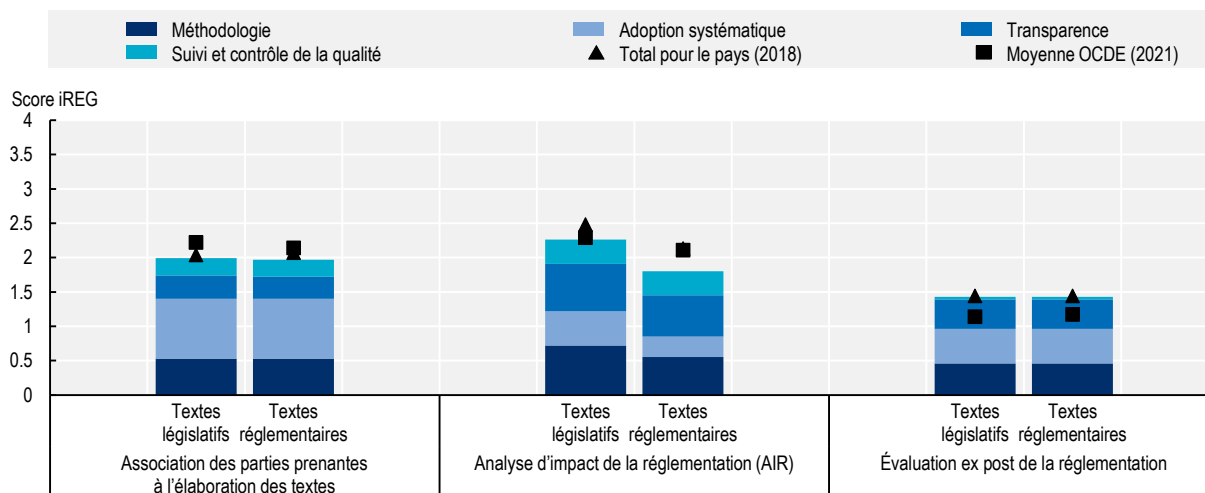
La Belgique n'a pas amélioré son cadre institutionnel et politique en matière de qualité de la réglementation au niveau fédéral au cours des dernières années. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est obligatoire pour tous les textes législatifs et pour certains règlements subordonnés soumis au Cabinet des ministres au niveau fédéral et est généralement communiquée aux partenaires sociaux comme base de consultation. Les AIR relatives aux règlements subordonnés ne sont toutefois plus publiées. Actuellement, la Belgique ne requiert pas systématiquement l'identification et l'évaluation des solutions susceptibles de remplacer l'option de politique privilégiée.

Un examen périodique *ex post* de la législation est obligatoire pour certains textes et des clauses de caducité sont parfois utilisées. La Cour des comptes est chargée d'entreprendre des examens ad hoc « approfondis » sur des domaines réglementaires spécifiques tels que l'agriculture, l'énergie ou la jeunesse.

L'Agence pour la simplification administrative (ASA), qui relève du Cabinet du Premier ministre, coordonne l'AIR et dirige la mise en œuvre du programme « Mieux légiférer » dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Elle est également chargée de définir les méthodes d'évaluation des coûts et de veiller à leur application dans ce contexte. L'ASA est soutenue par le Comité d'analyse d'impact, qui fournit des conseils sur les AIR à la demande du ministère responsable et rend compte chaque année de la qualité des AIR et du fonctionnement du processus d'AIR. Le Comité fait également partie d'un projet visant à établir un programme réglementaire à l'échelle du gouvernement afin de coordonner et de suivre le processus législatif. Afin de renforcer encore les contrôles de qualité, le Comité d'analyse d'impact, qui n'examine actuellement les AIR qu'à la demande du ministère auteur de la proposition, pourrait également être associé plus tôt et plus systématiquement à l'examen des AIR.

Il serait possible de renforcer plus avant la consultation et l'association. Par exemple, les consultations avec la population sont organisées sur une base ad hoc par certains ministères et sont publiées sur leur propre page web ministérielle, car il n'existe actuellement aucun site web unique du gouvernement qui centraliserait toutes les consultations en cours. La systématisation du recours à la consultation pour les textes législatifs et règlements subordonnés dans tous les ministères, ainsi que la mise en place d'une plateforme centralisée sur laquelle toutes les consultations sont publiées, renforceraient la transparence et la prise de responsabilité du système réglementaire en Belgique. Si l'AIR peut être communiquée aux partenaires sociaux pendant la consultation, elle n'est pas diffusée pour consultation auprès du grand public.

## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Belgique



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 61 % des textes législatifs en Belgique).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/iREG>.

### Belgique : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/▲ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Belgique pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/iREG>.

# Canada

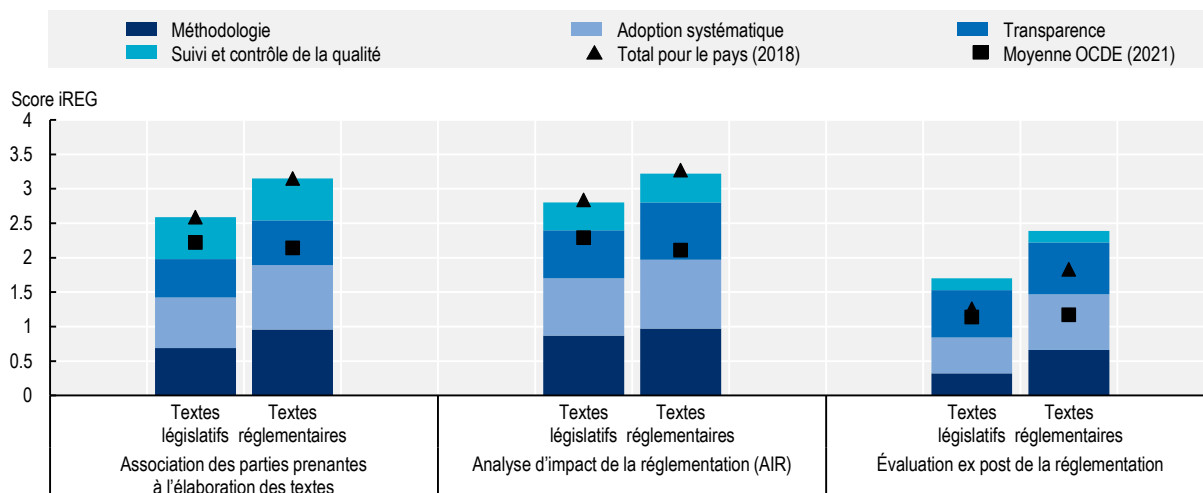
## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Le Canada a mis à jour sa précédente directive du *Cabinet sur la gestion de la réglementation avec la directive* du Cabinet sur la réglementation en 2018. Celle-ci oblige les services et organismes gouvernementaux à procéder à une évaluation *ex post* de tous les règlements subordonnés et elle fournit des conseils et une formation aux décideurs sur la manière de les mettre en œuvre. En 2018, le Canada a également introduit les examens réglementaires ciblés dans son cadre réglementaire. Ces examens s'inscrivent dans le cadre du programme plus vaste du gouvernement en faveur de la modernisation de la réglementation et portent sur les prescriptions et pratiques réglementaires qui semblent constituer des obstacles à l'innovation, à la croissance et à la compétitivité. En 2019, la première série d'examens réglementaires ciblés a été menée à bien et a donné lieu à près de 70 propositions de modifications réglementaires et législatives, d'améliorations des pratiques réglementaires et de nouvelles approches réglementaires.

Les AIR restent obligatoires et sont accessibles à tous via un registre centralisé, de même que les projets de textes juridiques relatifs aux règlements subordonnés uniquement. Le Cabinet sur la réglementation a renforcé ses prescriptions en matière d'analyse des incidences sur l'environnement et sur le genre et a consacré la coopération et la consultation réglementaires tout au long du cycle de réglementation. Le Canada mène des consultations publiques au moyen de divers mécanismes, notamment sur des portails gouvernementaux en ligne pour les projets de règlements subordonnés. La population peut soumettre des commentaires sur les consultations sur le portail centralisé du gouvernement ou directement aux organes de réglementation eux-mêmes. En général, une fois le processus de consultation terminé, un résumé des observations reçues est mis à la disposition du grand public dans la version définitive de l'AIR.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) supervise les règlements subordonnés et exerce une fonction d'examen et de remise en question pour assurer la qualité de l'AIR, de la consultation et de la coopération en matière de réglementation. Il appuie le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet qui examine et approuve les réglementations. Un Centre d'innovation en matière de réglementation a également été créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'aider les entreprises à travailler avec les organismes de réglementation pour faciliter les pratiques réglementaires et tester les technologies les plus récentes. Il vise à encourager l'innovation tout en préservant la confiance des consommateurs. En ce qui concerne les textes législatifs, le Bureau du Conseil privé soutient le Cabinet dans son évaluation et son approbation des propositions législatives destinées à être examinées par le Parlement. Le Canada pourrait renforcer son dispositif de contrôle actuel en évaluant régulièrement la qualité des consultations et des évaluations *ex post*. Les résultats de ces évaluations pourraient être rendus publics, de même que les suggestions d'amélioration.

## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Canada



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 72 % des textes législatifs au Canada).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Canada : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	Toujours/▲ Oui
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	Toujours/▲ Oui
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	Toujours/▲ Oui
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	Certain(e)s/■ Parfois
	les évaluations de textes existants	Toujours/▲ Oui
Publication en ligne :	des consultations en cours*	Toujours/▲ Oui
	des avis des participants au processus de consultation ▲	Toujours/▲ Oui
	des AIR	Jamais/▲ Non
	des évaluations des textes existants ▲	Toujours/▲ Oui
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	Toujours/▲ Oui
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	Toujours/▲ Oui
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	Jamais/▲ Non
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	Toujours/▲ Oui

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Canada pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.



# Chili

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

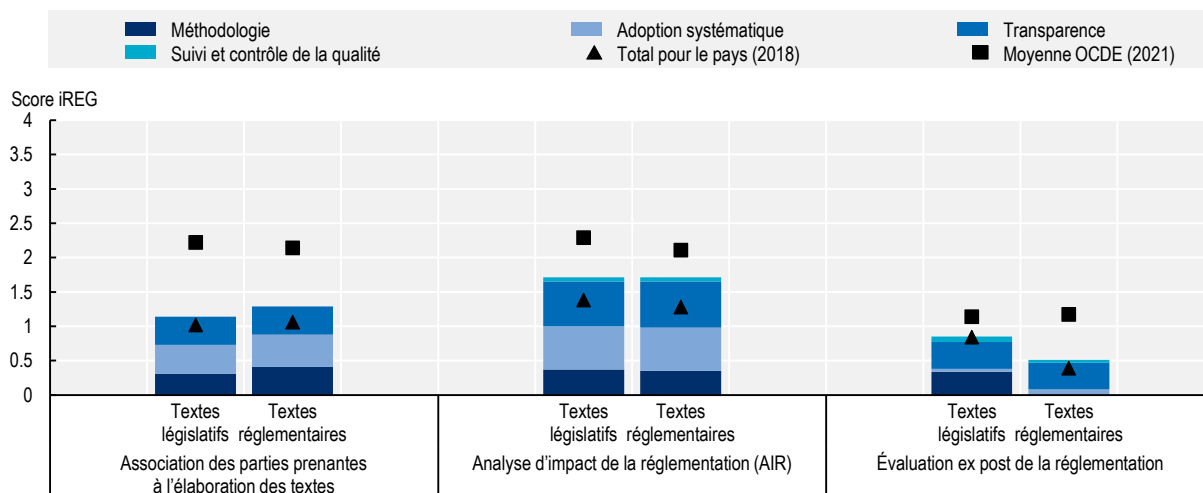
Le Chili a considérablement amélioré ses outils de gestion réglementaire au cours des dernières années. En 2019, le pays a adopté l'instruction présidentielle n° 3/2019, qui élargit l'obligation de mener une AIR, en la rendant obligatoire pour tous les textes législatifs initiés par l'exécutif et pour tous les règlements subordonnés. Il existe désormais un seuil qui, une fois franchi, détermine si une AIR standard ou à fort impact doit être menée. Désormais, les AIR doivent prendre en compte les autres solutions non réglementaires, évaluer les effets probables des propositions de réglementations sur la concurrence, les petites entreprises, le commerce, l'environnement, l'égalité des genres et d'autres facteurs pertinents, ainsi que les effets distributifs probables. Une fois l'AIR réalisée, le gouvernement publie un rapport d'AIR sur un site web centralisé. Le Chili doit veiller à ce que les prescriptions et les améliorations apportées par la nouvelle instruction soient systématiquement mises en œuvre dans la pratique par tous les ministères.

L'association des parties prenantes est officiellement requise pour l'élaboration de certaines lois, par exemple concernant les droits des populations autochtones et certaines questions environnementales, ainsi que les titres et les assurances (règlements subordonnés). Depuis 2019, des consultations publiques sont requises pour les propositions réglementaires majeures devant faire l'objet d'une AIR à fort impact. Le Chili met à la disposition des organes de réglementation des directives volontaires sur les mécanismes de consultation et les liens vers les portails de consultation des ministères sont répertoriés sur un site web centralisé. Afin de continuer à améliorer les pratiques d'association des parties prenantes, le Chili doit s'assurer que ces dernières prescriptions sont systématiquement mises en œuvre dans la pratique, notamment en impliquant les parties prenantes plus tôt dans le processus décisionnel, et pas seulement lorsqu'il existe déjà un projet de réglementation.

L'instruction présidentielle n° 4/2019 a introduit de nouvelles prescriptions en matière d'évaluation *ex post* et de simplification administrative. Les règlements subordonnés pour lesquels une AIR à fort impact a été réalisée doivent désormais être évalués quatre ans après leur entrée en vigueur. En outre, chaque ministère publie sur son site Web une liste des réglementations en vigueur afin que la population puisse formuler des observations et des commentaires en vue d'une éventuelle révision.

L'instruction présidentielle n° 3/2019 précitée impose également aux décideurs de soumettre leurs AIR au Secrétariat général de la présidence (SEGPRES) pour examen. En outre, le Ministère de l'économie, du développement et du tourisme peut fournir une assistance technique aux ministères lors de la réalisation de leurs AIR. Le Chili pourrait gagner à étendre le contrôle de ses outils de gestion réglementaire à l'association des parties prenantes et aux évaluations *ex post*, et à renforcer le contrôle de l'AIR, qui a été mis en place récemment.

## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Chili



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 59 % des textes législatifs au Chili).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Chili : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Chili pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Colombie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

En Colombie, le plan national de développement pour 2018-2022 et le document de politique CONPES 3816/2014 posent le cadre de la politique réglementaire du pays. Fondée sur ces instruments et d'autres, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est surtout pratiquée dans le domaine des réglementations techniques. Sa mise en place dans le cadre d'autres règlements subordonnés est encore marginale. La Colombie pourrait procéder à une analyse systémique des obstacles à l'adoption de l'AIR, élaborer un plan de mise en œuvre et l'exécuter. Il sera essentiel d'obtenir un engagement au plus haut niveau politique.

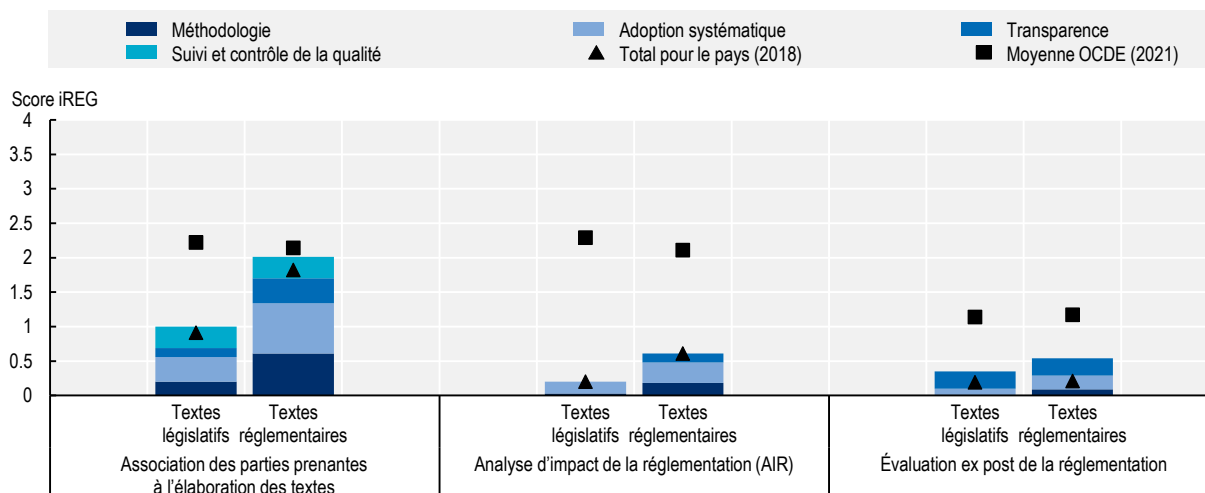
Les organes de réglementation et les ministères sectoriels sont formellement tenus de consulter les parties prenantes lors de l'élaboration des réglementations. SUCOP est une plateforme numérique qui vise à centraliser les pratiques d'association des parties prenantes dans toutes les entités gouvernementales, permettant ainsi à la population de participer aux processus de consultation lors de l'élaboration des règles. Toutefois, les ministères utilisent encore régulièrement leur propre site Internet pour recueillir des observations. La Colombie gagnerait à promouvoir l'utilisation de la plateforme SUCOP.

L'évaluation *ex post* est employée sporadiquement par les organismes de réglementation des télécommunications, de l'énergie et de l'eau, et il est prévu de l'utiliser pour les réglementations techniques, comme le prévoit le décret 1468 publié en 2020.

Le système de contrôle réglementaire de la Colombie s'articule autour de trois organes principaux. Le service national de planification, établi au cœur du gouvernement, est chargé de mener des actions systématiques d'amélioration et de communication dans l'ensemble de l'administration, de donner des conseils sur les outils de gestion de la réglementation et d'assurer la coordination. Le mandat du service administratif de la fonction publique consiste notamment à recenser les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réduction des formalités administratives. Le Ministère des échanges, de l'industrie et du commerce est chargé de l'élaboration de la réglementation technique, de superviser les consultations publiques et, depuis 2018, de réaliser des évaluations *ex ante* en coordination avec le service national de planification de ces instruments.

Les indicateurs présentés au sujet de l'AIR et de l'association des parties prenantes pour les textes législatifs ne couvrent que les processus menés par l'exécutif, qui est à l'origine d'environ 20 % des textes législatifs en Colombie. En Colombie, il n'y a pas d'obligation de mener des AIR ou des consultations pour éclairer l'élaboration des textes législatifs initiés par le parlement.

## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Colombie



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 20 % des textes législatifs en Colombie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Colombie : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : Les données reflètent les pratiques de la Colombie concernant les règlements subordonnés initiés par l'exécutif, puisqu'en Colombie les textes législatifs sont rarement initiés par l'exécutif.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Corée

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Corée a considérablement modifié ses outils de gestion réglementaire au cours des dernières années. S'agissant de l'AIR, ces modifications se sont notamment traduites par la réforme de 2018, qui dispose que l'analyse doit être proportionnelle à l'importance de la réglementation et que des options réglementaires parallèles doivent être évaluées pour tous les règlements subordonnés. De nouvelles directives sur l'AIR publiées en 2018 ont permis une évaluation et une mise en œuvre plus systématiques, qui ont été suivies par des rapports d'impact et des orientations sur l'AIR pour les PME en 2020.

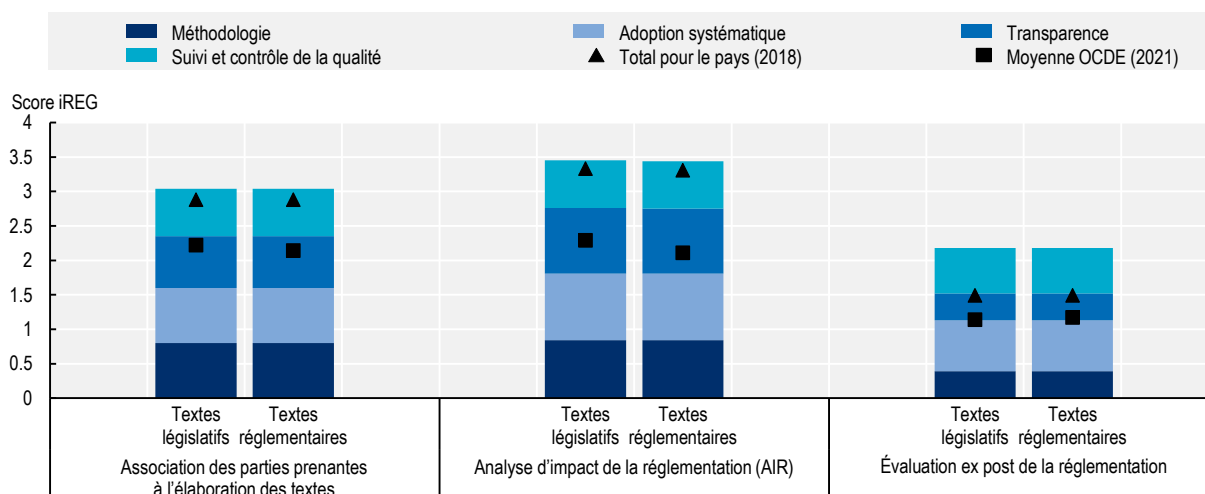
Des consultations sont menées pour toutes les réglementations initiées par l'exécutif, et des efforts récents ont visé à accroître la transparence des processus de consultation. Le centre e-législation et le portail d'information réglementaire fournissent désormais des notifications sur les consultations à venir et permettent une participation en ligne pour toutes les consultations, parallèlement aux courriers électroniques, aux réunions publiques et aux courriers postaux. Les consultations sur les projets de textes sont répandues, mais la consultation à un stade précoce visant à identifier les différentes options politiques pourrait être renforcée. La Corée continue d'utiliser les consultations en ligne pour recevoir des conseils sur les réglementations, notamment le système de pétition « Regulatory Reform Sinmungo » (Réforme réglementaire Sinmungo) qui alerte le gouvernement sur les charges inutiles pesant sur les entreprises et les particuliers.

L'évaluation *ex post* est obligatoire pour tous les réglementations élaborées par l'exécutif et les ministères centraux, qui sont tenus de présenter le plan d'évaluation prévu dans le cadre de chaque AIR. Les examens groupés des évaluations *ex post* sont désormais soumis à un contrôle de qualité. Des examens ont été entrepris pour étudier les charges administratives, les coûts de mise en conformité et la réduction des difficultés réglementaires dans les secteurs émergents, et la réforme de 2018 a obligé les organismes à réduire les charges pesant sur les PME.

Le contrôle de la réglementation est assuré par le Comité de réforme de la réglementation (CRR), coprésidé par le Premier ministre et un représentant du secteur non gouvernemental, qui examine toutes les propositions de réglementation émanant des organismes administratifs centraux. Le Bureau de coordination des politiques gouvernementales, par l'intermédiaire du Bureau de la réforme réglementaire, fait office de secrétariat du CRR, jouant un rôle de supervision et de direction entre les organismes centraux. En 2018-19, une série de mises à jour juridiques est venue élargir le mandat du CRR pour inclure les réductions des charges réglementaires pesant sur les PME, les bacs à sable réglementaires, l'association de la population à la réforme réglementaire, ainsi que les procédures et instruments administratifs pour l'innovation réglementaire. Le Bureau de coordination des politiques gouvernementales procède à une évaluation annuelle de ses propres services, dans le cadre de laquelle il utilise divers indicateurs de performance, tels que le niveau de satisfaction relatif à l'amélioration de la réglementation des marchés publics, le niveau d'amélioration de la réglementation et le niveau de conformité aux recommandations du CRR. Deux centres de recherche, l'Institut coréen de développement et l'Institut coréen d'administration publique, soutiennent l'analyse coûts-bénéfices, fournissent des orientations, dispensent des formations et procèdent à des évaluations de la politique réglementaire.

Les indicateurs présentés au sujet de l'AIR et de l'association des parties prenantes pour les textes législatifs ne couvrent que les processus menés par l'exécutif, qui est à l'origine d'environ 10% des textes législatifs en Corée. Les textes législatifs initiés par le parlement ne sont pas accompagnés d'une AIR et n'associent pas toujours les parties prenantes. Pour améliorer encore la qualité de la réglementation en Corée, des mécanismes de contrôle de la qualité de la réglementation devraient être mis en place pour les réglementations initiées par l'Assemblée nationale.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Corée, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 10 % des textes législatifs en Corée).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Corée : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : Les données reflètent les pratiques de la Corée concernant les règlements subordonnés initiés par l'exécutif, puisqu'en Colombie les textes législatifs sont rarement initiés par l'exécutif.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Costa Rica

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Au Costa Rica, la politique réglementaire continue de se concentrer sur l'amélioration de l'environnement entrepreneurial en réduisant les charges administratives pour les particuliers et les entreprises. Cette démarche passe par plusieurs stratégies visant à intensifier les efforts de simplification administrative, par exemple en rationalisant le nombre de formalités administratives.

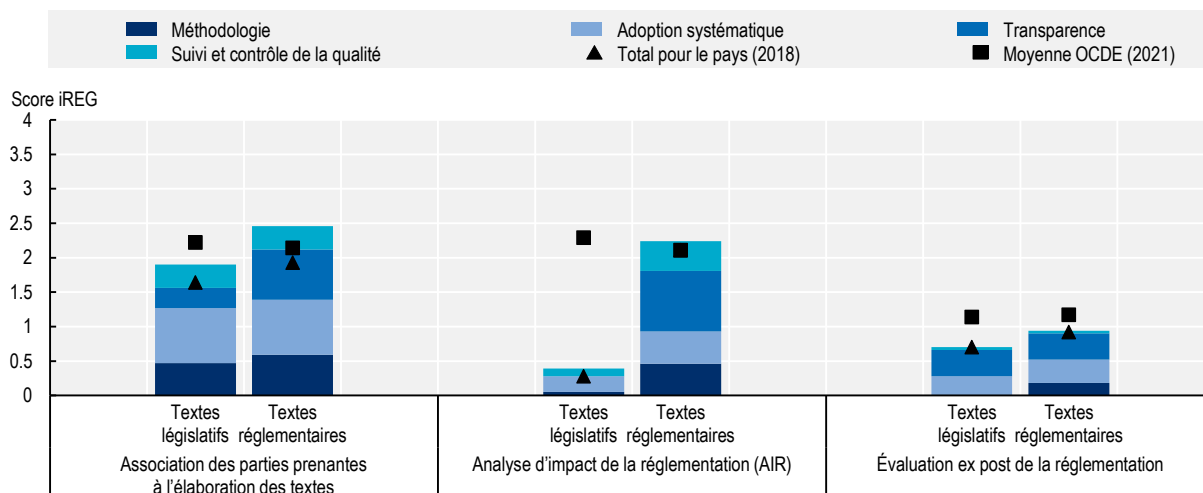
Le Costa Rica a introduit plusieurs modifications visant à étendre l'association des parties prenantes à l'élaboration des réglementations, telles que la planification prospective et une utilisation plus intensive de SICOPRE, une page Web centralisée qui met à disposition les analyses d'impact de la réglementation (AIR) et les consultations publiques et permet à la population de formuler des observations, auxquelles les organes de réglementation répondent. L'AIR est utilisée aux fins de l'élaboration de réglementations techniques. Cependant, pour le reste des règlements subordonnés, elle n'est requise que lorsque le projet de réglementation inclut la création de formalités au niveau de l'administration. En s'appuyant sur les progrès réalisés dans le renforcement de la consultation publique en matière de réglementation, le Costa Rica devrait étendre l'utilisation de l'AIR à tous les types de règlements subordonnés. Des programmes pilotes portant sur certains ministères pourraient contribuer à identifier les principaux enseignements à tirer de la mise en œuvre d'un système d'AIR à l'échelle du gouvernement.

Au sein du Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce, deux organes sont chargés des fonctions de surveillance réglementaire au Costa Rica. Le service chargé de l'amélioration de la réglementation est responsable du contrôle de la qualité des réglementations techniques et des formalités administratives liées à l'AIR, ainsi que de la coordination et de la promotion de la politique réglementaire par le truchement de formations et de conseils. Le service qualité supervise la mise au point de la réglementation technique, y compris la vérification de la conformité aux prescriptions liées à l'AIR. Ce service procède à la consultation des parties prenantes et à l'analyse de l'ensemble des réglementations techniques afin de recenser les besoins en matière de réforme.

Les indicateurs présentés au sujet de l'AIR et de l'association des parties prenantes pour les textes législatifs ne couvrent que les processus menés par l'exécutif, qui est à l'origine d'environ 17% des textes législatifs au Costa Rica. L'Assemblée législative a mis en place des processus différents de ceux utilisés par l'exécutif en vue d'une consultation publique. Au Costa Rica, il n'y a pas d'obligation de mener des AIR ou des consultations pour éclairer l'élaboration des textes législatifs initiés par le parlement.



## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), Costa Rica



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 17 % des textes législatifs au Costa Rica).  
Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

### Costa Rica : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : Les données reflètent les pratiques de la Colombie concernant les règlements subordonnés initiés par l'exécutif, puisqu'au Costa Rica, les textes législatifs sont rarement initiés par l'exécutif.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

# Danemark

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La réforme réglementaire est un élément important du programme du Gouvernement danois depuis les années 1980. Le Danemark a récemment introduit d'importantes réformes institutionnelles pour soutenir la mise en œuvre des principes relatifs à une législation commerciale souple (favorable à l'innovation), visant à soutenir la capacité des entreprises à tester, développer et appliquer de nouvelles technologies et de nouveaux modèles commerciaux, ainsi que des principes relatifs à une législation adaptée au numérique, visant à faire en sorte que la législation puisse être appliquée par voie numérique. Pour faire en sorte que le nouveau cadre institutionnel produise des résultats optimaux, il faudra veiller à préciser les différents rôles et à assurer une coordination efficace entre les différents organes.

Le mandat du service chargé de l'amélioration de la réglementation (anciennement appelé équipe chargée de l'efficacité de la réglementation), au sein de l'autorité commerciale danoise, a été élargi. En plus de procéder au contrôle de la qualité des AIR portant création de charges importantes pour les entreprises et de fournir des conseils et des formations sur l'utilisation des outils de bonne gestion de la réglementation, cet organe est également chargé de superviser le respect des principes du pays en matière de réglementation souple (favorable à l'innovation) des entreprises ainsi que des principes de mise en œuvre de la réglementation européenne axée sur les entreprises.

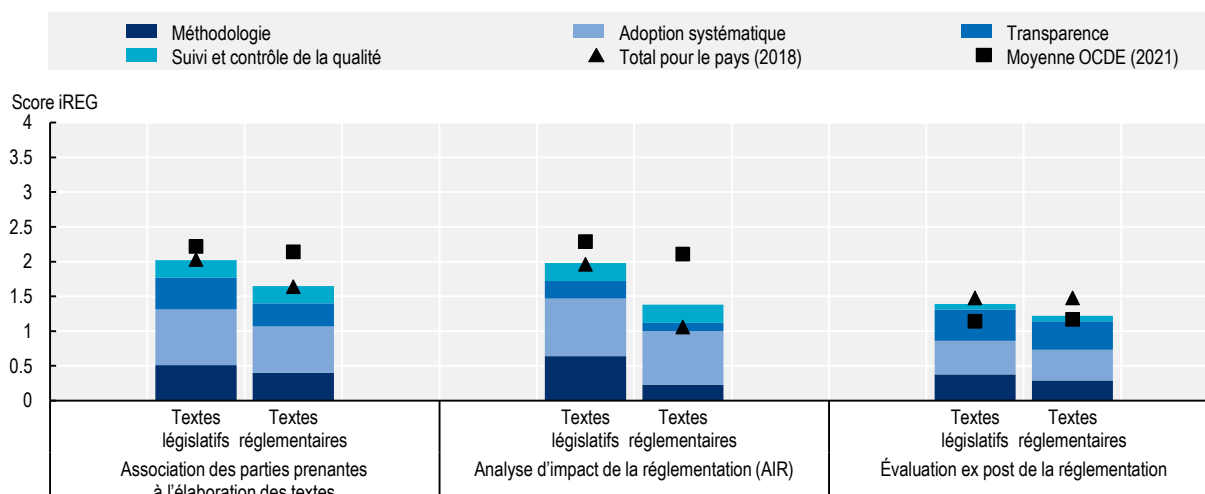
Le Forum danois de la réglementation des entreprises (DBRF) est né en 2019 de la fusion du Forum danois des entreprises pour une meilleure réglementation et du Conseil de mise en œuvre des règles de l'UE. Assisté d'un secrétariat au sein du Ministère de l'industrie, du commerce et des affaires financières, il conseille le gouvernement sur le développement et l'application de la méthodologie pour l'AIR, ainsi que sur les principes de la réglementation souple (favorable à l'innovation) des entreprises. Il effectue également des examens approfondis des réglementations dans différents domaines d'action. Enfin, il s'attache à recenser les possibilités de simplification dans les domaines où la transformation numérique et les nouvelles tendances technologiques vont remettre en question la réglementation, ainsi que les solutions numériques axées sur les entreprises.

Le secrétariat chargé de l'adaptation de la législation au numérique a été mis en place au sein du Ministère des finances en 2018. Il reçoit les projets de propositions législatives six semaines avant leur publication pour consultation publique et émet des recommandations concernant la conformité aux sept principes de la législation adaptée. Il vise également à améliorer les analyses d'impact de la mise en œuvre. Selon les autorités danoises, les ministères intègrent au moins certaines des recommandations du secrétariat dans les projets de loi définitifs présentés au parlement dans environ 75 % des cas.

Le Danemark s'associe systématiquement aux parties prenantes dans la phase avancée du processus réglementaire. Des AIR complètes doivent être effectuées pour les textes législatifs et les règlements subordonnés dépassant certains seuils. Le gouvernement examine périodiquement les réglementations en vigueur ayant un impact important et le DBRF est associé à l'examen des réglementations existantes.

La transparence pourrait être encore renforcée en informant le public à l'avance qu'une consultation publique ou une AIR doit avoir lieu. L'utilisation de l'AIR pourrait être encore renforcée par l'introduction d'une fonction de contrôle permettant de renvoyer les règles proposées pour lesquelles les analyses d'impact sont jugées inadéquates et qui ne se limite pas aux réglementations affectant les entreprises.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Danemark, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 99 % des textes législatifs au Danemark).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Danemark : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Danemark pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Espagne

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

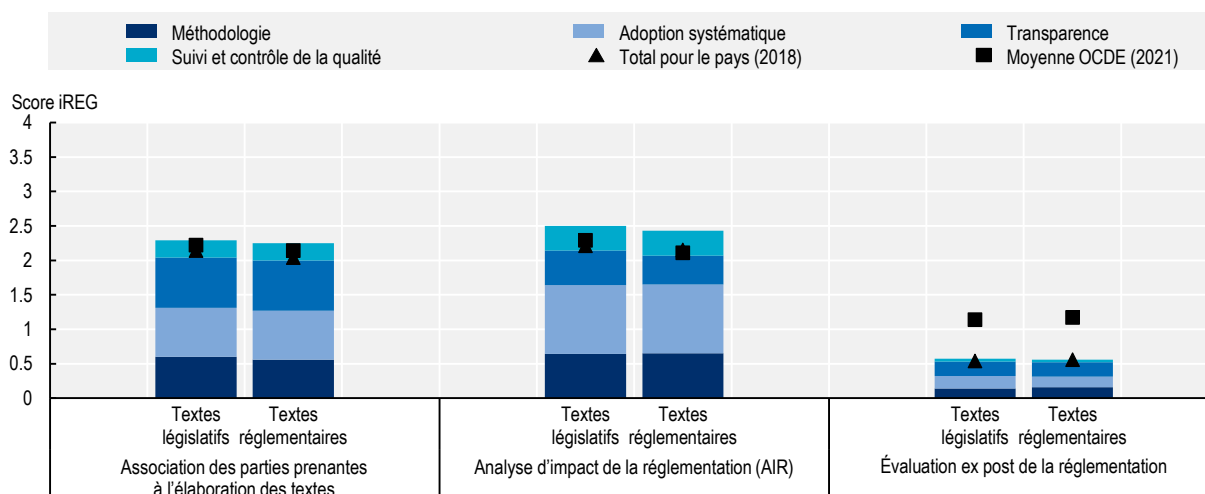
L'Espagne élargit progressivement les mesures relatives à l'amélioration de la réglementation, centrées initialement sur la simplification administrative, pour qu'elles portent également sur l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a par ailleurs été renforcée grâce à la création d'un organe qui lui est particulièrement consacrée.

Depuis 2018, 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, est l'organe permanent chargé de promouvoir la qualité, la coordination et la cohérence de l'activité normative conduite par le pouvoir exécutif. Le cadre juridique applicable prévoit à cet effet l'élaboration d'un système d'information permettant d'assurer une communication directe et sécurisée avec les services ministériels. Le Bureau contrôle la mise en œuvre des exigences associées aux mesures d'amélioration de la réglementation, principalement l'AIR. Il supervise également la première définition des objectifs et de la méthodologie de l'évaluation *ex post* des réglementations couvertes par l'AIR, sans toutefois examiner les évaluations *ex post* elles-mêmes. Le ministère de la Politique territoriale et de la Fonction publique vérifie la qualité des différentes composantes de l'AIR et 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. Enfin, le Conseil d'État évalue la légalité des textes et leur processus d'élaboration et surveille le bon fonctionnement de l'administration publique et la qualité juridique des réglementations émanant du pouvoir exécutif. Il publie des communiqués à l'issue des consultations conduites avec les ministères, les présidents des communautés autonomes et certaines entités publiques.

Bien que l'association des parties prenantes ne soit pas encore systématique, l'Espagne a amélioré la transparence de ce mécanisme. La nouvelle plate-forme internet centralisée (<http://transparencia.gob.es>) recense les consultations en cours et permet aux citoyens de participer à l'activité normative à deux stades importants du cycle : avant le début de l'élaboration de la réglementation et lors de la phase du projet de la réglementation. Elle permet aussi de consulter le programme annuel de planification des textes législatifs et réglementaires. La plate-forme héberge aussi des contenus sur les sujets plus larges que sont la transparence et la bonne gouvernance dans l'administration. Les statistiques de sa consultation par les citoyens sont publiées chaque année.

Toutes les réglementations doivent faire l'objet d'une AIR. Depuis octobre 2017, l'impact des propositions de réglementation sur la concurrence et les PME doit être pris en compte systématiquement et les seuils à appliquer pour la réalisation des évaluations *ex post* ont été actualisés. Les fondements juridiques de l'AIR ont été mis à jour en octobre 2017 par un arrêté royal visant à adapter cette procédure aux changements apportés au droit administratif et à harmoniser les exigences en matière d'AIR avec les meilleures pratiques préconisées par l'OCDE et l'UE. La mise à jour des lignes directrices de 2009 relatives à l'AIR est toujours en attente, alors qu'il faudrait disposer d'orientations claires sur les modes de collecte des données et les méthodes d'évaluation dans ce domaine. De même, étant donné que l'évaluation *ex post* des réglementations n'est pas systématique, l'élaboration d'orientations ciblées et de techniques d'évaluation standard permettrait de vérifier plus largement et de façon plus cohérente la manière dont les réglementations fonctionnent réellement.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Espagne, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 90 % des textes législatifs en Espagne).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Espagne : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/▲ Toujours/■ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Espagne pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Estonie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

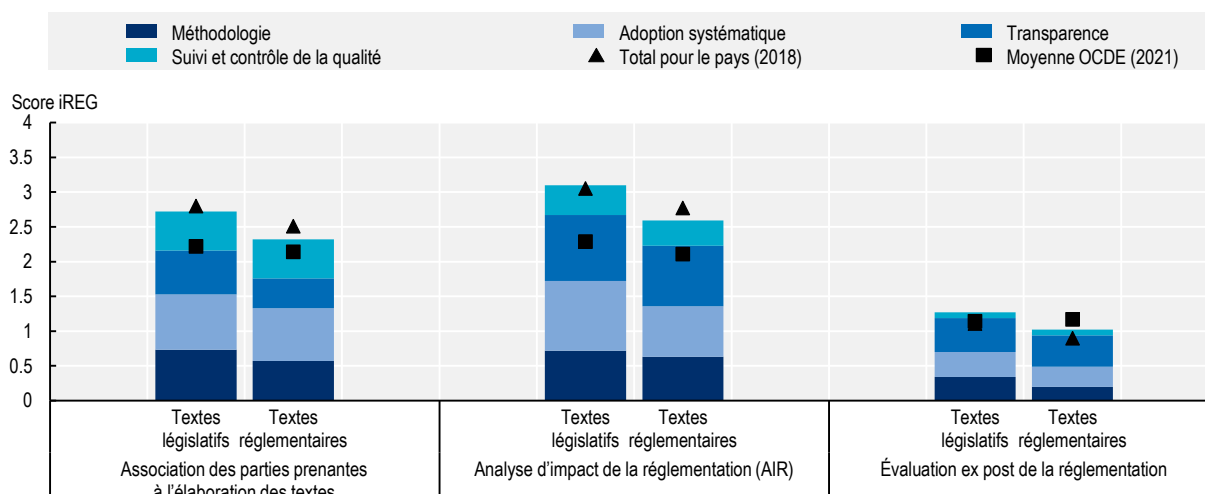
L'Estonie n'a pas apporté de modifications majeures à son cadre réglementaire depuis 2014. Des analyses préliminaires de l'impact de la réglementation (RIA) sont effectuées pour tous les textes législatifs et certains règlements subordonnés. Les AIR complètes étaient généralement rares, et bien que cela reste le cas, des AIR simplifiées sont incluses dans chaque lettre explicative qui accompagne les projets de loi. Le niveau d'analyse que celles-ci contiennent s'est approfondi au fil du temps.

La division de la qualité législative du Ministère de la Justice examine la qualité des AIR et peut les renvoyer pour révision si les normes de qualité ne sont pas respectées. Elle est également chargée de l'amélioration et de l'évaluation systématiques de la politique de réglementation. Le ministre de la Justice rend compte chaque année au Parlement de l'application des principes d'amélioration de la réglementation, notamment de la conformité des pratiques d'AIR et d'association des parties prenantes par rapport aux prescriptions officielles. La division publie également des directives sur l'AIR et examine la qualité juridique des projets de réglementation. Le Bureau du gouvernement estonien complète ces travaux en coordonnant l'association des parties prenantes à l'élaboration des politiques au sein du gouvernement. Pour ce faire, il a notamment publié des directives sur l'association des parties prenantes, géré le système de consultation électronique du pays et promu le programme des coordonnateurs chargés de l'association des parties prenantes. Le Secrétariat aux affaires de l'UE du cabinet du gouvernement exerce une fonction de coordination en ce qui concerne la législation européenne et sa transposition, et son département juridique joue un rôle de contrôle de la législation.

L'Estonie met l'accent sur l'accessibilité et la transparence de la politique réglementaire en recourant à des outils en ligne. Le système d'information en ligne EIS suit tous les travaux législatifs et publie les AIR sur un portail centralisé. Pour les consultations publiques, outre l'EIS, d'autres canaux sont utilisés pour diffuser les informations, tels que les sites Web des ministères, les plateformes de médias sociaux et les médias généralistes. Une consultation à un stade avancé est menée pour toutes les réglementations. Dans certains cas, des consultations publiques en ligne sont menées pour informer les responsables de la nature du problème politique et identifier des mesures d'action.

L'évaluation *ex post* est obligatoire pour certaines réglementations depuis 2012. Les premières évaluations ont été entreprises en 2018. En général, elles ont lieu entre 3 et 5 ans après la mise en œuvre de la réglementation et couvrent les domaines de la concurrence, de la charge administrative et du chevauchement des réglementations. Plus récemment, des examens approfondis ont commencé à être menés dans certains domaines d'action. La publication des évaluations *ex post* reste à la discrétion du ministre compétent. L'Estonie pourrait favoriser la mise en œuvre de ses prescriptions en matière d'évaluation *ex post* en intégrant dans le cadre en place une capacité renforcée de contrôle de la qualité des évaluations *ex post*. L'objectif d'augmenter la proportion d'évaluations *ex post* est énoncé dans le nouveau document stratégique relatif aux principes de la politique législative à l'horizon 2030, adopté en novembre 2020.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Estonie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 85 % des textes législatifs en Estonie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Estonie : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/▲ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Estonie pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



# États-Unis

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

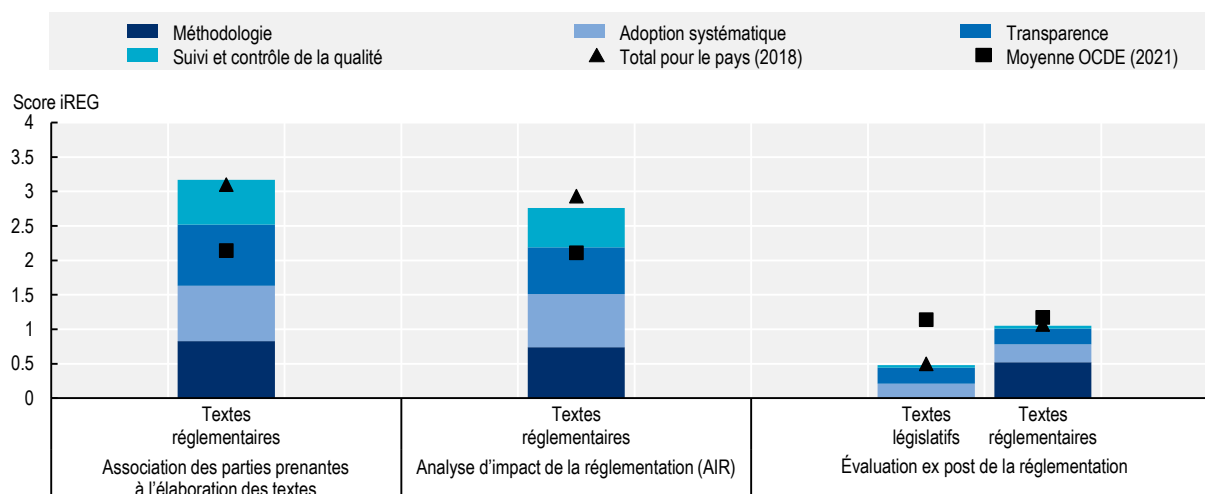
La loi sur la procédure administrative (*Administrative Procedure Act*) régit le processus normatif des États-Unis et oblige les agences fédérales à diffuser un préavis et à solliciter des commentaires lorsqu'elles proposent de nouveaux textes ou lorsqu'elles révisent ou abrogent des textes existants. Les agences doivent examiner les commentaires reçus et, dans la version finale du texte, expliquer comment elles ont résolu les principales questions soulevées par les auteurs de commentaires. La version finale du texte est soumise à un contrôle juridictionnel visant à vérifier qu'elle est conforme aux exigences légales, y compris en termes de préavis et de commentaires. L'évaluation des coûts et des avantages des textes est bien développée aux États-Unis. Des AIR sont exigées pour toutes les propositions de texte importantes, et des AIR complètes sont nécessaires pour les propositions assorties d'incidences supérieures à 100 millions d'USD par an. L'évaluation *ex post* des textes réglementaires est obligatoire depuis 2011. Les États-Unis pourraient avoir intérêt à renforcer le lien entre évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*, par exemple en obligeant les régulateurs à définir, dans le cadre de l'AIR, un processus permettant d'évaluer le chemin parcouru dans la réalisation des objectifs du texte ou en imposant un examen post-mise en œuvre pour les textes non assujettis à une AIR.

Le Bureau de l'information et des affaires réglementaires (OIRA), qui est rattaché au Bureau exécutif du président américain, est l'organe central de contrôle de la réglementation. Il contrôle la qualité des AIR et des textes importants et peut demander aux agences de soumettre une nouvelle version de leur projet de texte, si la qualité de la version qui lui a été transmise lui paraît insuffisante. De plus, l'OIRA coordonne l'application des outils de gestion de la réglementation à travers l'ensemble de l'exécutif fédéral, rend compte des incidences de ces outils auprès du Congrès, fournit des conseils et des formations relativement à leur utilisation et répertorie les domaines dans lesquels les textes pourraient gagner en efficacité. Son mandat a évolué, et le périmètre de sa mission de contrôle a été élargi.

L'administration Trump a apporté un certain nombre de changements à la politique de la réglementation. En 2017, elle a instauré une règle d'articulation entre les flux et le stock de textes qui obligeait les agences à procéder à deux actions de déréglementation pour chaque nouvelle action de réglementation, de façon à ce que le coût total de la réglementation ne dépasse pas un plafond par exercice budgétaire, plafond qui était fixé pour chaque agence par le Bureau de la gestion et du budget (OMB). L'ordonnance 13981 a rendu obligatoire la réalisation, pour tous les documents d'orientation « économiquement significatifs », d'un examen formel et d'une publication centrale. Un document d'orientation sur le respect de la loi sur le contrôle exercé par le Congrès (*Guidance on Compliance with the Congressional Review Act*) a conféré à l'OIRA le pouvoir d'examiner les actions et les textes réglementaires des agences fédérales indépendantes qui ne sont pas soumis à l'OIRA dans le cadre du processus centralisé de contrôle prévu par l'ordonnance 12866, ainsi que les travaux d'analyse correspondants. L'administration Biden a révoqué tous ces changements par l'ordonnance 13922 et adopté un mémorandum appelant le Bureau de la gestion et du budget à entreprendre un processus de modernisation du contrôle de la réglementation. Ce processus est censé aboutir à des suggestions sur la marche à suivre pour que les processus de contrôle de la réglementation permettent de promouvoir la santé et la sécurité publiques, la croissance économique, la protection sociale, la justice raciale, la protection de l'environnement, la dignité humaine, l'équité et les intérêts des générations futures.

L'exécutif n'ayant pas de pouvoir d'initiative pour les textes législatifs aux États-Unis, seuls les scores relatifs aux textes réglementaires sont présentés pour l'association des parties prenantes et l'AIR. Pour les textes législatifs, dont l'initiative appartient au Congrès, il n'existe aucune obligation de procéder à des consultations de la population, à des AIR ou à des évaluations *ex post*.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : États-Unis, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'AIR et à l'association des parties prenantes ne concernent que les processus menés à bien par l'exécutif. L'exécutif n'ayant pas de pouvoir d'initiative pour les textes législatifs aux États-Unis, les résultats présentés pour l'AIR et l'association des parties prenantes ne portent que sur les textes réglementaires, à l'exclusion des textes législatifs.

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### États-Unis : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : l'exécutif n'ayant pas de pouvoir d'initiative pour les textes législatifs aux États-Unis, ces données portent sur les pratiques concernant les textes réglementaires.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Finlande

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

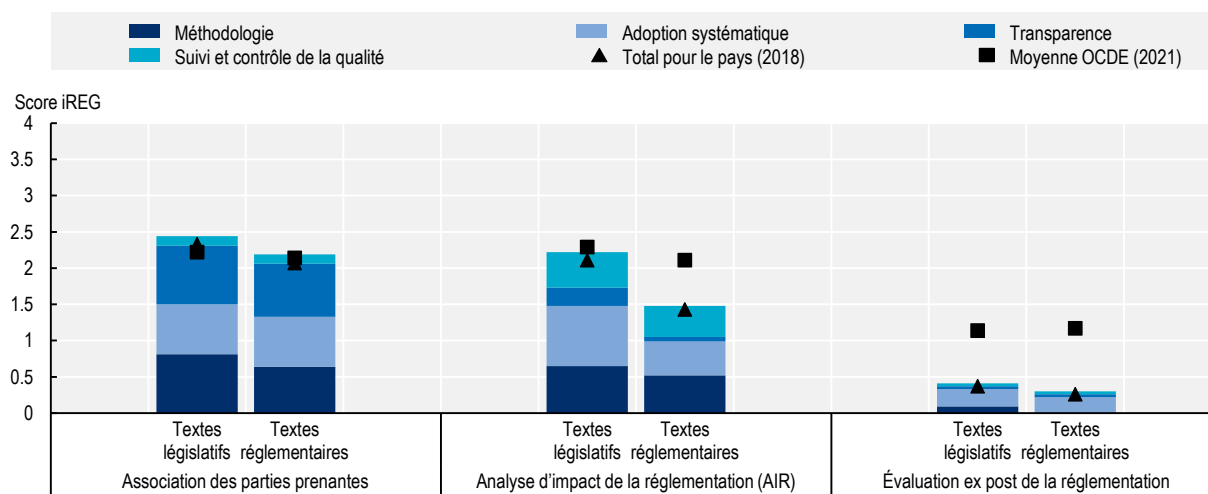
Dans le cadre de son objectif stratégique plus vaste de consolidation d'une démocratie performante, le programme gouvernemental actuel en place depuis 2019 prévoit de renforcer le rôle de l'organe de contrôle réglementaire de la Finlande, d'introduire un système d'évaluation *ex post* au niveau gouvernemental et d'élaborer un plan d'action complet pour une meilleure réglementation. Les instructions gouvernementales relatives à la rédaction des projets de loi ont été renouvelées en 2019 afin de fournir des informations plus nombreuses et plus précises aux responsables de la réglementation, et des réformes sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et les évaluations *ex post* sont en cours.

L'AIR est formellement requise et réalisée pour tous les textes législatifs et pour certains règlements subordonnés. Le renouvellement des directives finlandaises en matière d'AIR a été lancé en 2020, et de nouvelles orientations devraient être disponibles en 2021-2022. En 2019, la Commission d'audit du Parlement a réalisé une étude sur la mise en place de l'AIR. Celle-ci s'est appuyée sur des consultations approfondies avec les parties prenantes et les commissions parlementaires. Bien que l'évaluation *ex post* des réglementations ne soit pas obligatoire dans l'ensemble du gouvernement, ce dernier a commandé un projet de recherche sur l'utilisation actuelle des évaluations *ex post* en son sein afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble de leur portée et de leurs modalités au sein des autorités réglementaires.

Le Conseil finlandais de l'analyse de l'impact de la réglementation (FCRIA) est le seul organisme finlandais de contrôle de la réglementation. Il s'agit d'un organe indépendant créé en 2015. Le FCRIA examine les AIR sélectionnées sur la base des critères d'importance et de représentativité avant l'approbation de la version finale de la réglementation, et fournit des conseils ainsi qu'un avis officiel sur la qualité de l'AIR. Il n'a pas de pouvoir de sanction. Il est également chargé d'examiner les évaluations *ex post* de la législation. Outre l'organisme de contrôle de la réglementation du pays, il existe un groupe de travail coopératif à l'échelle du gouvernement chargé d'améliorer la rédaction des lois, qui a pour objectif de renforcer la coordination entre les ministères et de promouvoir l'adoption des meilleures pratiques. Exceptionnellement, dans le contexte de la COVID-19, les fonctions de contrôle ont été partiellement mises en commun avec le Ministère de la Justice en ce qui concerne les droits fondamentaux et les droits de l'homme. L'examen et l'utilisation de l'AIR en Finlande pourrait être encore renforcée par l'introduction d'une fonction de contrôle permettant de renvoyer les règles proposées pour lesquelles les analyses d'impact sont jugées inadéquates.

Plusieurs plateformes d'association des parties prenantes existent en Finlande pour informer le public des projets de législation en cours et pour solliciter un retour d'information. Il s'agit notamment de [lausuntopalvelu.fi](http://lausuntopalvelu.fi), lancé en 2015, ainsi que du Registre des projets et initiatives du gouvernement, qui a été remanié en 2017 (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>). La pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation du nombre de consultations par téléphone ou par Internet, confirmant ainsi le rôle essentiel de ces plateformes.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Finlande, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 100 % des textes législatifs en Finlande).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Finlande : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Finlande pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# France

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Depuis 2018, la France a pris certaines mesures pour améliorer son système de politique réglementaire. En juin 2019, le Premier ministre français a adopté une circulaire exigeant que chaque projet de loi soit accompagné de cinq indicateurs d'impact devant être intégrés à l'étude d'impact correspondante. L'objectif est de permettre aux décideurs de mesurer les effets escomptés des projets de loi afin de promouvoir, par la suite, l'évaluation *ex post* des textes. En juillet 2019, le Conseil des ministres a procédé à un premier bilan de l'application de la règle du « 2 pour 1 » qui avait été instaurée en 2017 pour limiter l'adoption de normes non législatives instaurant de nouvelles contraintes. D'après les autorités françaises, cette règle a produit des économies nettes (20 MEUR en 2020 et 63 MEUR en juillet 2021). Depuis 2020, une communication est généralement effectuée à l'issue de chaque Conseil des ministres pour rendre compte de l'avancement des réformes prioritaires. De plus, un baromètre des résultats de l'action publique est publiquement accessible.

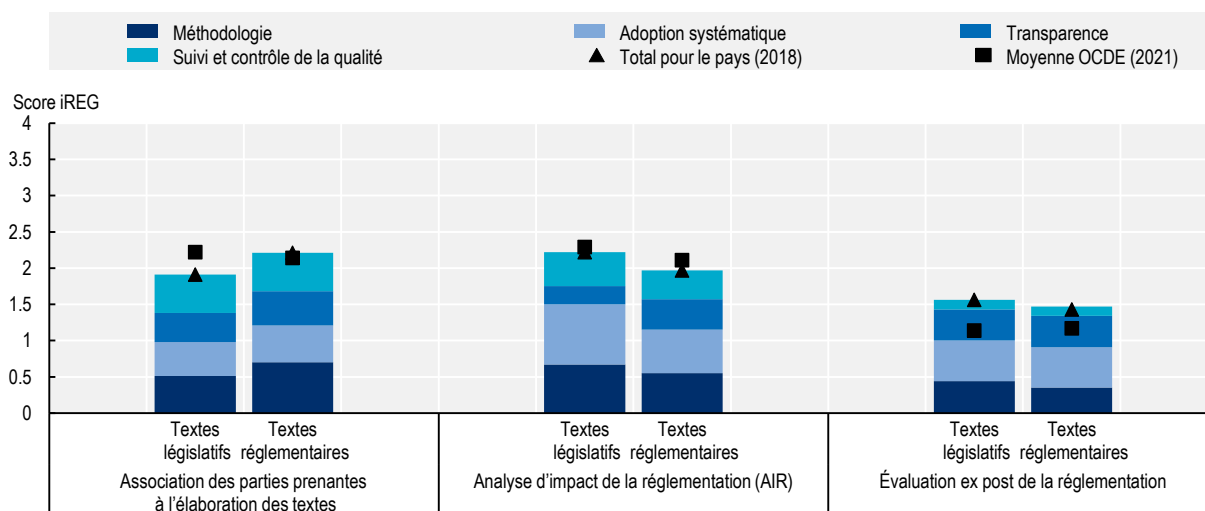
Des études d'impact sont exigées pour tous les textes législatifs et les principaux textes réglementaires. Toutes les études d'impact préparées pour les textes législatifs ou réglementaires sont mises en ligne sur une plateforme centralisée et facile d'accès pour la population. L'évaluation *ex post* n'est pas systématique. Principalement pratiquée pour les textes législatifs, elle est éparpillée entre des institutions diverses.

Si la France n'impose toujours pas l'association de la population et des parties prenantes à l'élaboration des nouveaux textes, sauf dans le domaine de l'environnement, les consultations informelles et la consultation de groupes spécifiques sont fréquentes. Ainsi, la France a procédé, en 2019-20, à une vaste consultation publique pour concevoir le projet de loi « climat et résilience », et un groupe de citoyens, la « Convention citoyenne pour le climat », a été directement associé à la préparation du texte. Pour les thèmes non liés à l'environnement, des consultations publiques en ligne sont pratiquées aussi bien en début qu'en fin de processus pour associer les parties prenantes, mais pas de façon systématique.

Sous l'autorité du Premier ministre, le Secrétariat général du gouvernement (SGG) assure le respect des procédures (y compris en matière d'AIR et d'association des parties prenantes), la coordination interministérielle et la liaison avec le Conseil d'État et le parlement. Il garantit un niveau minimum de qualité des études d'impact, fournit des orientations et assure la bonne publication du texte. Le Conseil d'État joue lui aussi un rôle crucial dans la politique réglementaire, aussi bien en amont (dans le cadre de son rôle de conseiller du gouvernement, et notamment de son contrôle de la qualité juridique et de l'association des parties prenantes) qu'en aval (en sa qualité de juge administratif suprême).

La France pourrait avoir intérêt à élargir son programme d'amélioration de la réglementation en vue d'adapter son système réglementaire et d'en améliorer la qualité. Elle pourrait, par exemple, ouvrir de façon plus systématique les consultations à l'ensemble de la population, afin de tirer pleinement parti des avantages de l'association des parties prenantes. La France pourrait aussi améliorer son système d'évaluation *ex post* en systématisant la pratique de l'évaluation.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : France, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 72 % des textes législatifs en France).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### France : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui

■ Les principaux(ales)/■ Souvent

■ Certain(e)s/■ Parfois

■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la France pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Grèce

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

En 2019, la Grèce a introduit la loi 4622, qui intègre davantage les outils de gestion réglementaire dans le processus réglementaire afférent aux textes législatifs. Une liste des textes législatifs à élaborer ou à modifier est désormais publiée à l'avance et les orientations sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour les textes législatifs ont été mises à jour et comprennent désormais des instructions sur la manière d'associer les parties prenantes. Une série de mécanismes ont été introduits pour aider les fonctionnaires à élaborer des évaluations *ex post*, ce qui n'est pas encore systématique en Grèce. Le guide et le modèle correspondants sont actuellement en cours d'expérimentation et leur publication est prévue en 2021. Il est prévu que les évaluations *ex post* soient menées par un nouvel organisme créé en application de la loi 4622, le Secrétariat spécial pour le suivi et l'évaluation du programme gouvernemental.

L'AIR est obligatoire pour tous les textes législatifs et les règlements subordonnés d'importance économique ou sociale majeure. Les AIR relatives aux textes législatifs doivent désormais être approuvées par le ministre compétent avant d'être soumises au Parlement grec. Selon la loi 4622/2019, toutes les analyses doivent être proportionnelles à l'importance ou aux impacts attendus de la réglementation, les catégories supplémentaires de coûts réglementaires doivent être quantifiées et les organes de réglementation doivent évaluer les impacts réglementaires sur un plus grand nombre de facteurs, notamment l'égalité des genres et les objectifs de développement durable des Nations Unies.

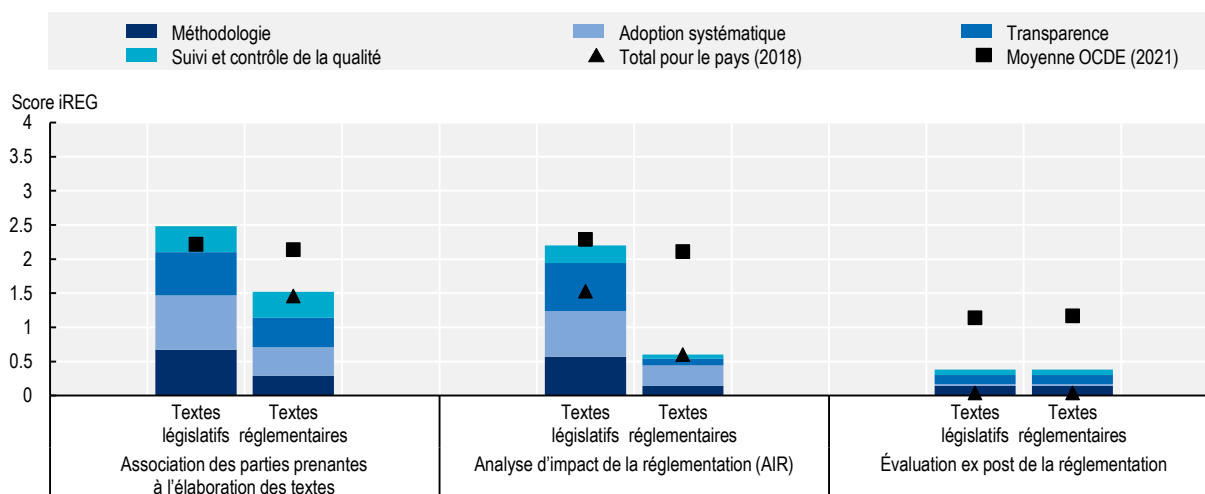
Si des consultations publiques sont requises pour tous les textes législatifs, il n'en va pas de même pour les règlements subordonnés. En pratique, les projets de textes législatifs sont fréquemment mis en ligne sur le portail de consultation ([www.opengov.gr](http://www.opengov.gr)) et seuls quelques règlements subordonnés sont soumis à une consultation publique. Toute consultation sur des textes législatifs doit être accompagnée d'une AIR, bien que ce ne soit pas toujours le cas dans la pratique.

En décembre 2020, un décret présidentiel a modifié les compétences du Bureau chargé de l'amélioration de la réglementation, qui relève du Secrétariat général des affaires juridiques et parlementaires (présidence du Gouvernement). Ce Bureau n'est plus responsable d'un rapport annuel sur l'amélioration de la réglementation, mais conserve une série de responsabilités telles que : la promotion de la mise en œuvre des principes et outils d'amélioration de la réglementation dans l'exercice des pouvoirs gouvernementaux, y compris la coopération institutionnelle appropriée ; le lancement et le suivi des procédures de consultation publique en coopération avec la commission législative compétente et le ministère qui a l'initiative législative ; et l'élaboration d'un rapport annuel sur la production et l'évaluation de réglementations (en coopération avec le Secrétariat général pour la coordination). Le décret présidentiel a fusionné les deux directions de la procédure législative et les a rattachées au Secrétariat général des affaires juridiques et parlementaires. Selon les nouvelles dispositions juridiques, la direction qui en résulte joue un rôle majeur de coordination de la politique réglementaire et est chargée de veiller à l'intégration de toutes les remarques formulées par le comité d'évaluation de la qualité de la procédure législative, qui est un organe consultatif chargé d'examiner les AIR et les projets de loi associés et de garantir la qualité juridique des réglementations gouvernementales.

Une meilleure mise en œuvre des prescriptions fixées par la loi, notamment dans le domaine de l'analyse d'impact et de l'association des parties prenantes, est recommandée, ainsi qu'une simplification accrue du cadre réglementaire. L'application des outils de gestion réglementaire actuels aux règlements subordonnés permettrait également d'améliorer la qualité de la réglementation en Grèce.



## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Grèce, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 100 % des textes législatifs en Grèce).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Grèce : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Grèce pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Hongrie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

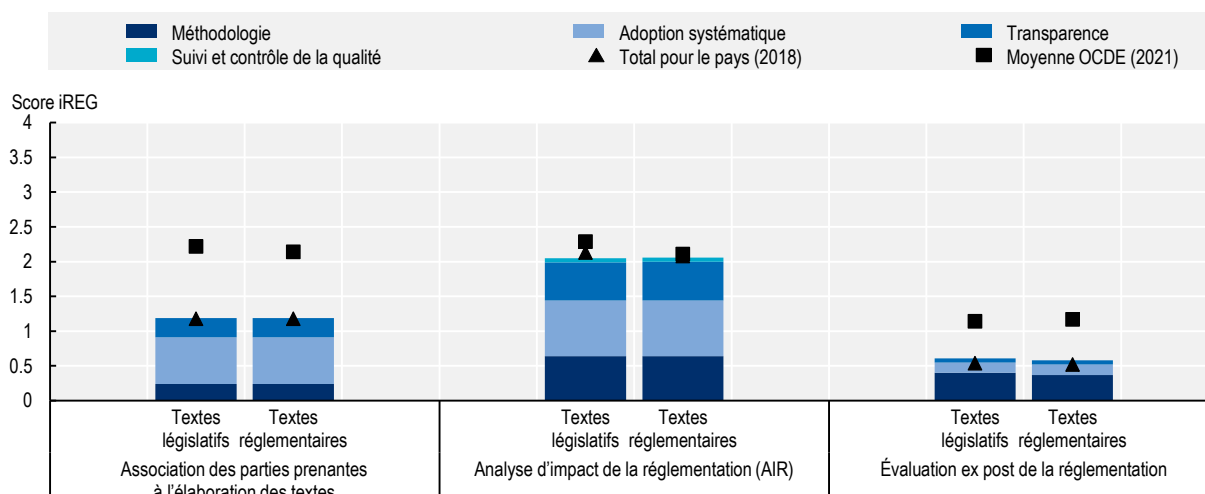
Tous les textes législatifs et les règlements subordonnés doivent faire l'objet d'une AIR. Cependant, les AIR ne sont pas consultées ni rendues publiques. En mars 2019, la Hongrie a actualisé une loi de 2010 sur l'élaboration des lois afin d'établir de nouvelles obligations pour les législateurs. En vertu de celle-ci, les législateurs sont tenus de prendre en compte les résultats des analyses d'impact lorsqu'ils élaborent de nouvelles lois, de sorte qu'ils ne proposent que les lois nécessaires à la réalisation des objectifs réglementaires. En outre, elle dispose que, dans la mesure du possible, les législations seront rédigées de manière à aboutir à des procédures plus simples, plus rapides et moins coûteuses, à réduire le nombre d'obligations juridiques et les charges administratives, et à éviter la surréglementation et les chevauchements réglementaires.

Le projet de législation et sa déclaration d'intention doivent être mis à la disposition de la population qui a la possibilité de formuler des observations par courrier électronique. Toutefois, le recours à la consultation n'est pas nécessaire dans les premières phases de la conception de la législation. La population peut exprimer ses recommandations pour modifier ou formuler des commentaires sur les réglementations en vigueur en envoyant un courriel au ministère compétent. Bien qu'une évaluation *ex post* soit requise, l'OCDE n'a reçu aucune indication attestant de sa mise en œuvre effective.

Le cabinet du gouvernement est chargé de coordonner les différentes phases de l'élaboration d'une proposition de réglementation, depuis la consultation des autres administrations (lorsqu'un ministère a élaboré une proposition de réglementation et une AIR) jusqu'à la réunion des secrétaires d'État et la réunion finale du gouvernement. Il peut également proposer des réformes ou des modifications liées à l'AIR et au cadre d'évaluation *ex post*. Il prépare un rapport annuel sur l'AIR basé sur les retours d'information de chaque ministère, qui n'est pas accessible au public. Au sein du cabinet du Premier ministre, le Secrétaire d'État chargé de l'administration territoriale formule des propositions pour simplifier les charges réglementaires pesant sur les particuliers et les entreprises. Il n'existe pas d'organe de contrôle chargé d'améliorer la qualité des AIR ou de procéder à des examens *ex post*. La Hongrie gagnerait à bénéficier d'un soutien technique de qualité pour les AIR, les évaluations *ex post* et les consultations.

Globalement, la Hongrie gagnerait à améliorer la transparence tout au long du cycle d'action. Les parties prenantes doivent être consultées à différents stades du cycle d'action et les documents législatifs et analyses d'impact pertinents doivent être mis en ligne à l'intention d'un public plus large. En outre, la population doit être informée à l'avance de la date à laquelle les consultations, les AIR et les évaluations *ex post* auront lieu. Cette démarche permettrait d'améliorer encore l'efficacité et l'efficacités des politiques publiques et de promouvoir la prise de responsabilité du système.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Hongrie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 74 % des textes législatifs en Hongrie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Hongrie : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Hongrie pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Irlande

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

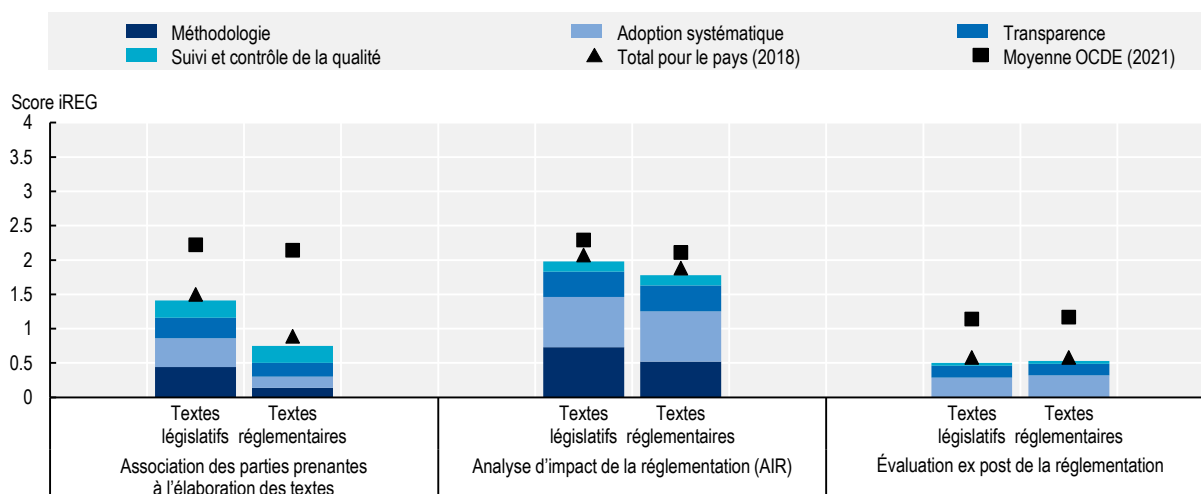
L'Irlande a mis au point, et teste actuellement à titre de prototype, un site Web unique et centralisé du Gouvernement sur lequel sont publiées certaines des consultations en cours. Dans la foulée du plan d'action national 2014-2016 et 2016-2018 du Partenariat pour un gouvernement ouvert, l'Irlande s'était engagée à améliorer la consultation de la population, de la société civile et d'autres acteurs par les organismes publics. Malgré cette amélioration récente, les pratiques de consultation de l'Irlande ne sont pas encore systématiques dans tous les services publics. Au fur et à mesure que l'Irlande développe les outils permettant de mener une association plus transparente et ouverte des parties prenantes, la consultation publique pourrait être appliquée de manière plus systématique à un éventail plus large de projets de réglementation, en particulier pour les règlements subordonnés.

Le cabinet du Taoiseach est responsable de l'efficacité des organes de réglementation et, avec le cabinet du ministre de la justice, de la transparence et de la qualité de la législation. Il est également chargé de définir la politique multisectorielle globale du Gouvernement en Irlande. Le cabinet du Taoiseach a pour objectif de réduire les charges réglementaires, de promouvoir la qualité de la réglementation, d'encourager un environnement réglementaire favorable aux entreprises et d'assurer une coordination interdépartementale dans l'élaboration de la réglementation. Le service des dépenses publiques et de la réforme est responsable des orientations en matière d'AIR et de la fourniture de formations sur l'AIR, l'évaluation *ex post* et l'association des parties prenantes. La mise en œuvre des outils de gestion de la réglementation et la supervision des organes de réglementation économique sectorielle continuent de relever de la responsabilité du (des) service(s) compétent(s).

Les règlements du Parlement prévoient que le ministre responsable de la mise en œuvre d'une loi doit fournir une évaluation de son fonctionnement dans un délai d'un an. Un certain nombre de services sectoriels ont également commencé à procéder à des examens des politiques et des mandats, qui sont requis au moins tous les sept ans selon la déclaration de politique générale sur la réglementation économique publiée en 2013. L'Irlande a introduit des clauses de caducité dans certains des règlements subordonnés relatifs à la pandémie de COVID-19. Les décideurs irlandais pourraient toutefois être plus systématiquement tenus de procéder à des évaluations *ex post* des réglementations existantes, afin de déterminer si elles fonctionnent réellement dans la pratique.

L'Irlande réalise une AIR obligatoire pour les principaux textes législatifs et les règlements subordonnés. Afin de contrôler et d'évaluer plus efficacement la qualité de la mise en œuvre de l'AIR, l'Irlande doit envisager de créer un organisme central de contrôle chargé de remplir des fonctions de contrôle essentielles, telles que l'examen de la qualité de l'AIR et d'autres outils de gestion réglementaire.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Irlande, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 93 % des textes législatifs en Irlande).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Irlande : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Irlande pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Islande

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

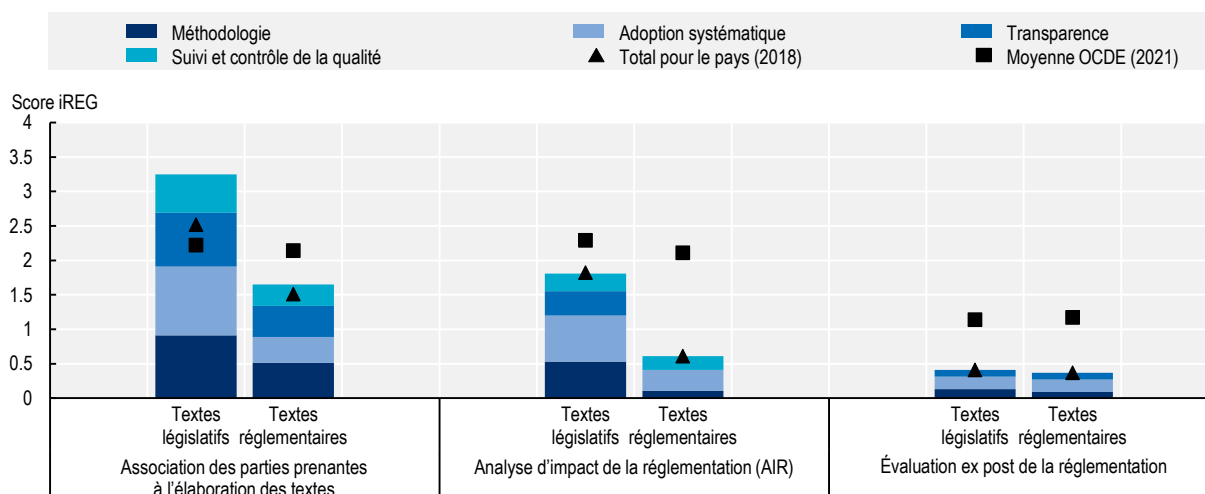
L'Islande a considérablement amélioré son système de consultation au cours des dernières années. En février 2018, le pays a lancé un nouveau site Web de consultation centralisé pour tous les ministères. Le site Web offre aux utilisateurs une vue d'ensemble du cycle de vie de la modification réglementaire, y compris l'accès à l'AIR préliminaire et au projet de texte législatif, les détails de la décision réglementaire finale et un résumé expliquant l'impact des observations sur la proposition. Le gouvernement encourage la participation de la population par le biais des médias sociaux pour certaines consultations ; celle-ci peut également s'abonner à un site web et à des alertes par courriel pour toutes les consultations. Il est généralement indiqué dans les notes explicatives des projets de loi quelles parties prenantes ont été notifiées. Les directives internes élaborées par le cabinet du Premier ministre ont été actualisées en 2020 pour donner des instructions supplémentaires, étape par étape, sur les aspects de la consultation. Ces réformes semblent avoir facilité la consultation et amélioré la transparence, la consultation en ligne étant désormais effectuée pour tous les textes législatifs, à la fois aux stades précoce et avancé ; toutefois, les réformes n'ont pas été étendues aux règlements subordonnés.

En Islande, l'AIR et le système d'évaluation *ex post* sont restés largement figés depuis 2018. L'AIR est requise pour tous les textes législatifs ainsi que pour certains règlements subordonnés, et elle est publiée sur la plateforme de consultation. Un large éventail d'impacts est pris en compte, bien que seuls les impacts sur le budget et le secteur public soient requis pour tous les textes législatifs et les principaux règlements subordonnés. D'autres impacts, tels que ceux sur la concurrence, le commerce, les petites entreprises, des régions ou des groupes spécifiques, l'égalité des genres, l'environnement et d'autres variables socio-économiques, ne sont pris en compte que pour certains textes législatifs et non pour les règlements subordonnés. L'évaluation *ex post* reste facultative, mais elle est utilisée périodiquement pour certains textes législatifs et règlements subordonnés.

La responsabilité principale du contrôle réglementaire incombe au département des affaires législatives (DLA), au sein du Cabinet du Premier ministre, qui est un organe de niveau ministériel chargé d'améliorer et de défendre les bonnes pratiques réglementaires au sein du Gouvernement. Il supervise également l'association des parties prenantes, évalue la politique réglementaire, fournit des conseils et des formations pour l'utilisation des outils de gestion de la réglementation, et examine la qualité juridique des nouvelles lois. Le département des finances publiques (DPF) du Ministère des finances et des affaires économiques est chargé de superviser l'AIR, notamment en ce qui concerne les impacts sur les finances publiques et l'économie, et de développer des documents d'orientation pour l'AIR. Il examine également les AIR sous l'angle de l'égalité des genres.

En poursuivant l'itération de ses réformes, l'Islande pourrait améliorer son système de gestion réglementaire pour les règlements subordonnés, car elle s'est surtout concentrée sur les réformes des textes législatifs. Dans un premier temps, l'Islande pourrait étendre plus systématiquement certains des changements positifs apportés aux consultations aux règlements subordonnés, le cas échéant. Il conviendrait également de s'attacher à améliorer certains aspects de l'évaluation *ex ante* et *ex post*, notamment en étendant les prescriptions en matière d'AIR à tous les règlements subordonnés et en incluant plus systématiquement un éventail diversifié de catégories d'impact, ainsi qu'en faisant un usage plus systématique des examens *ex post*.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Islande, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 81 % des textes législatifs en Islande).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Islande : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/▲ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Islande pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



# Israël

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Israël a enregistré des progrès significatifs dans l'amélioration de sa politique réglementaire au cours des dernières années. Les résolutions gouvernementales n° 2588 du 22 avril 2017 et n° 4398 du 23 décembre 2018 ont consolidé l'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation dans le processus d'élaboration de la réglementation, renforcé les pratiques de consultation publique et jeté les bases d'une surveillance réglementaire plus efficace. L'examen de la réglementation, tant *ex ante* qu'*ex post*, est encore principalement axé sur la réduction des charges réglementaires, bien que l'évaluation des avantages soit lentement introduite. Tous les projets de textes législatifs et de règlements subordonnés sont désormais systématiquement publiés sur un seul site gouvernemental centralisé pour consultation publique.

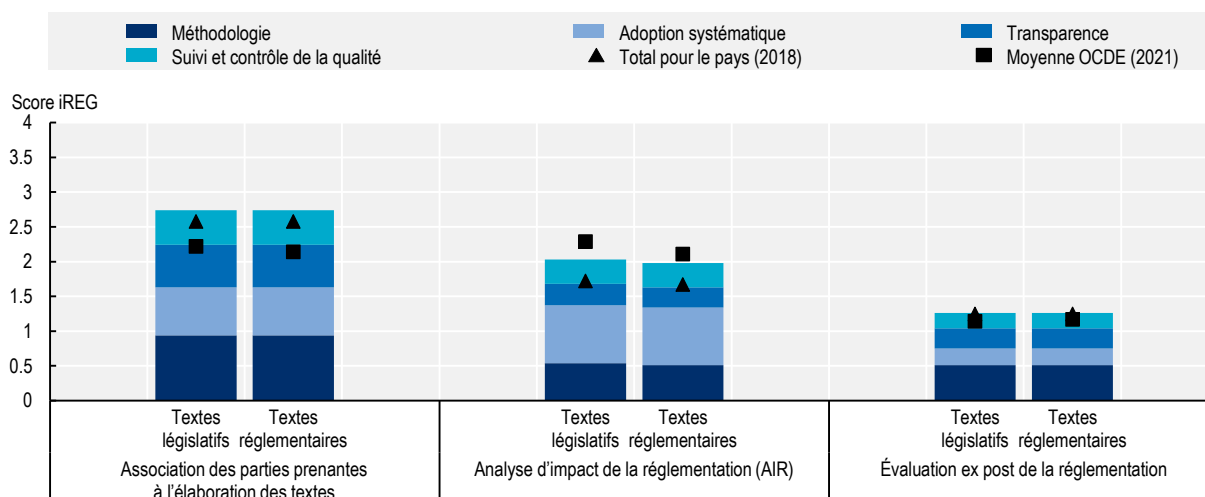
Le service d'amélioration de la réglementation (BRD) d'Israël a été créé au sein du bureau du Premier ministre en 2014. La résolution n° 4398 a modifié le mandat de la BRD, qui est désormais chargée de superviser les AIR ainsi que de mettre en œuvre un programme de formation des organes de réglementation et des conseillers juridiques. Toutefois, il n'y a aucune obligation de consulter la BRD avant de soumettre des projets de loi au gouvernement. Le ministère de la justice, quant à lui, supervise la qualité juridique des réglementations et l'ensemble du processus législatif au sein du gouvernement. Dans tous les ministères sectoriels, un réseau de « responsables de l'amélioration de la réglementation » aide les ministères respectifs à mettre en œuvre la résolution n° 4398. Ces responsables assurent largement la liaison entre la BRD et les ministères sectoriels.

Depuis 2014, la réalisation d'une AIR est obligatoire pour tous les textes législatifs et les règlements subordonnés initiés par le gouvernement. Cette obligation ne concerne pas les lois initiées par les membres de la Knesset. En 2018, la résolution n° 4398 a modifié la définition du terme « réglementation » pour englober tout code comportemental contraignant s'appliquant à tout acte économique ou social. Malgré cette obligation, un nombre significatif d'arrêtés ministériels ne contiennent toujours pas d'analyse d'impact, alors qu'ils entraînent des coûts réglementaires importants. Israël gagnerait à mieux cibler ses efforts en matière d'AIR afin d'affecter la plupart des ressources analytiques là où elles apportent la plus grande valeur ajoutée.

La résolution n° 2118 du 22 octobre 2014 a instauré l'obligation pour chaque ministère de formuler un plan quinquennal visant à réduire les charges réglementaires dans son domaine de compétence. Cependant, les mesures incluses dans le programme n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre, car une quantité importante de réglementations en vigueur doivent encore être traitées et révisées, et le programme est perçu comme moins fructueux que prévu initialement.

La plupart des activités de planification législative sont entre les mains des différents ministères, mais la coordination interministérielle est limitée. Il s'agit là d'un des facteurs clés de l'activité réglementaire inflationniste. Le contrôle réglementaire, tel que l'examen obligatoire de toutes les AIR par la DRB qui émet des avis accessibles au public, doit être renforcé. En outre, le programme de formation sur les outils de gestion réglementaire organisé par la BRD pourrait être étendu afin d'élargir sa portée et de s'associer à un plus grand nombre d'acteurs réglementaires au sein du gouvernement.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Israël, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 63 % des textes législatifs en Israël).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Israël : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques d'Israël pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Italie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

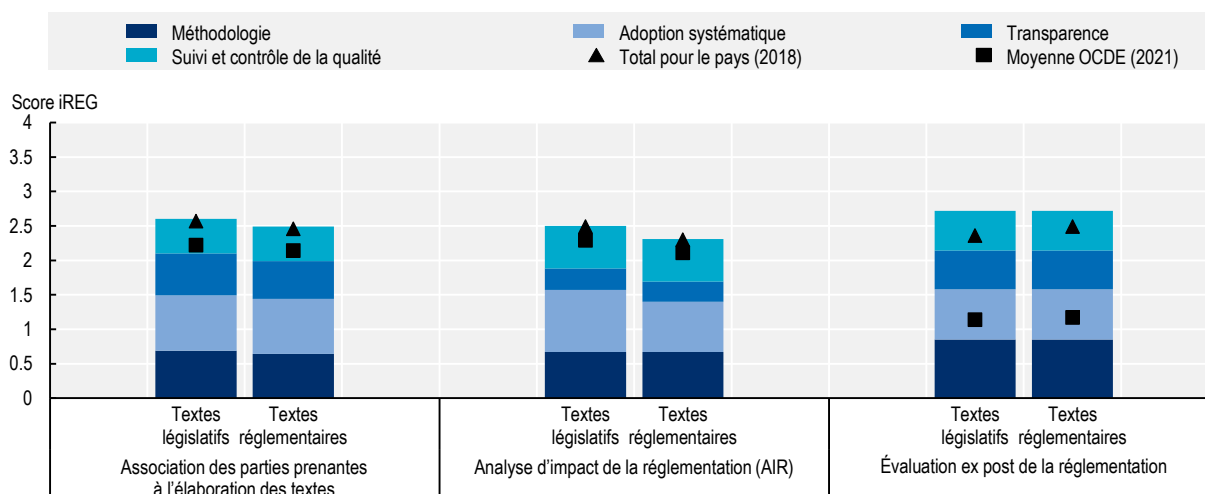
Les évaluations *ex post* sont devenues plus courantes dans un plus grand nombre de domaines politiques, et la population est désormais informée à l'avance des évaluations *ex post* qui auront lieu grâce à des plans biennaux publiés sur le site web de chaque ministère. En Italie de nouvelles orientations non contraignantes sur l'évaluation *ex post* ont été publiées en 2018.

Les ministères doivent préparer une AIR simplifiée, en fournissant une première analyse des impacts attendus et une justification lorsqu'ils ne souhaitent pas effectuer une AIR complète pour les propositions à faible impact, qui est examinée par le service des affaires juridiques et législatives, rattaché à la présidence du Conseil des ministres. Ils sont également tenus de publier deux fois par an un programme législatif de six mois, en précisant les AIR et les consultations prévues. Les programmes doivent être publiés sur le site Web du gouvernement centralisé et sur celui des différents ministères.

Le service des affaires juridiques et législatives passe également 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 législation ne soit présenté au Conseil. Il valide également les AIR et les consultations prévues dans les programmes législatifs semestriels et les évaluations *ex post* prévues dans les plans ministériels biennaux, propose des modifications du cadre réglementaire, encourage la formation, fournit des conseils techniques et rend compte chaque année au Parlement des outils de qualité réglementaire. Un service indépendant d'analyse d'impact (Nucleo AIR) aide le service des affaires juridiques et législatives à examiner les évaluations *ex ante* et *ex post*. Ce service est composé d'experts externes qui exercent un mandat de quatre ans et sont sélectionnés dans le cadre d'une procédure ouverte et concurrentielle. La Chambre consultative sur les projets d'actes normatifs du Conseil d'État vérifie la qualité des pratiques d'AIR et d'association des parties prenantes et évalue la politique réglementaire.

Dans la pratique, cependant, plusieurs problèmes persistent dans la mise en œuvre. De nombreuses AIR ne sont pas suffisamment quantifiées, non seulement en termes d'impacts, mais aussi en ce qui concerne le nombre de personnes touchées. Bien que les AIR soient publiées, la population éprouve des difficultés à les trouver. La difficulté à venir consiste donc à faire le lien entre les différents éléments afin de développer une culture d'élaboration des politiques fondée sur des données probantes et centrée sur l'utilisateur. Il convient d'améliorer la qualité des AIR et de les rendre systématiquement disponibles sur une seule page Web lorsqu'une réglementation est proposée. Le site Web pourrait également renvoyer aux sites Web des organes de réglementation indépendants où sont affichées leurs propres AIR. Plus important encore, la planification et l'élaboration des réglementations doivent être véritablement éclairées par l'AIR, plutôt que d'être un « complément » à des réglementations qui ont déjà été fondamentalement décidées. Des mesures initiales ont été prises pour planifier les évaluations *ex post* lors de la préparation des AIR pour les législations majeures, mais il importe de s'assurer que les évaluations *ex post* ont toujours lieu comme prévu dans la pratique, et que les résultats sont effectivement utilisés pour améliorer les réglementations existantes. Les processus de consultation ont été améliorés par la création d'un point d'accès unique en ligne. Ils pourraient devenir plus systématiques et cohérents dans les différents ministères et être utilisés pour mieux comprendre les préférences de la population, recueillir des données sur les options de mise en œuvre (phase précoce) et les lacunes (évaluation) – et les retours d'information issus des consultations devraient faire l'objet de réponses plus systématiques et être pris en compte.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Italie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 54 % des textes législatifs en Italie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Italie : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
■ Certain(e)s/■ Parfois  
■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la France pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Japon

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

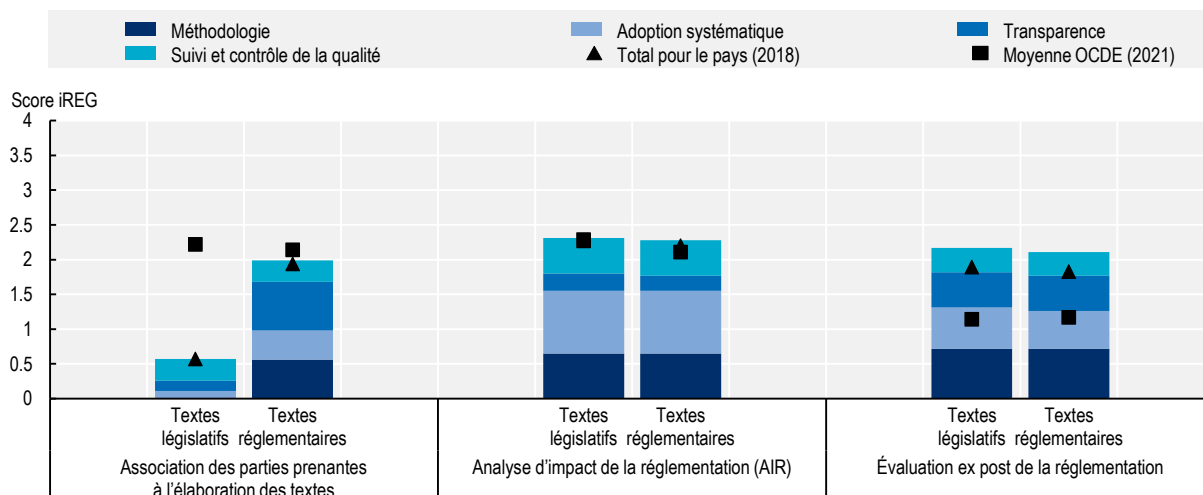
Le Japon a enregistré des progrès sensibles dans l'amélioration de son cadre réglementaire. En 2017, le gouvernement a souligné son engagement en faveur de la réforme réglementaire en introduisant un programme de base sur la réduction des charges administratives. Le programme est lié à la stratégie de revitalisation du Japon (2016) et vise à introduire de nouveaux cadres, principes et mécanismes de réforme réglementaire et institutionnelle, en vue d'atteindre les cibles et objectifs prévus du programme d'ici 2019. Le programme a été examiné par le sous-comité pour la réduction des charges administratives en 2017, qui a évalué ses impacts et fixé un objectif révisé de réduction des coûts pour les entreprises d'au moins 20 % d'ici 2020. Le gouvernement a indiqué qu'une réduction de plus de 25 % avait été atteinte en mars de cette année. Le Japon a également révisé ses directives de mise en œuvre pour l'évaluation des réglementations en 2017, afin de mettre à jour les directives de 2007. Celles-ci fournissent des précisions sur les informations et les critères permettant de quantifier et de qualifier les impacts et les coûts, y compris les différentes techniques et processus que les ministères peuvent adopter dans des circonstances spécifiques. En outre, elles précisent ce qui doit faire l'objet d'une AIR, en introduisant un seuil qualitatif pour déterminer si une AIR a été entreprise.

Le nombre d'évaluations *ex post* a augmenté pour les textes législatifs et les règlements subordonnés depuis 2017. Les directives de 2017 définissent également clairement la nécessité de réaliser des examens dans un délai de cinq ans, sauf disposition juridique contraire, les examens étant automatiquement déclenchés si une AIR a été réalisée. L'examen se fonde ensuite sur l'AIR originale à titre de référence pour déterminer si les impacts attendus se sont concrétisés. L'établissement d'un lien entre les évaluations *ex ante* et *ex post* offre également la possibilité de mieux s'associer aux parties prenantes, bien que celles-ci soient parfois consultées uniquement pour les évaluations *ex post*. Le Japon permet également désormais aux parties prenantes de soumettre par voie électronique leurs observations en vue de certaines consultations sur des règlements subordonnés.

La politique réglementaire du Japon s'articule autour de deux organes majeurs. L'un d'entre eux est le Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation, qui est un comité consultatif auprès du Premier ministre, établi au sein du Cabinet de ce dernier. Ses fonctions sont les suivantes : 1) enquêter sur les questions réglementaires nécessaires à la réforme structurelle, et 2) soumettre une recommandation au Premier ministre. L'autre est le Bureau d'évaluation administrative du Ministère des affaires intérieures et des communications, qui est responsable de la planification, de la gestion et de l'examen des AIR et des évaluations *ex post*, ainsi que de l'établissement de directives et de plateformes à cet effet.

Un site Web interactif permet à la population d'accéder aux documents pertinents, tels que les analyses d'impact, et de formuler des observations sur les projets de règlements subordonnés. Le Japon dispose également d'autres méthodes telles que la mise en place de conseils chargés de recueillir les avis des parties prenantes. Le Japon gagnerait à étendre ses initiatives actuelles d'association des parties prenantes au processus d'élaboration des textes législatifs, par exemple par le truchement de consultations publiques en ligne sur le site Web interactif du Gouvernement.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Japon, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 74 % des textes législatifs au Japon).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Japon : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Japon pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Lettonie

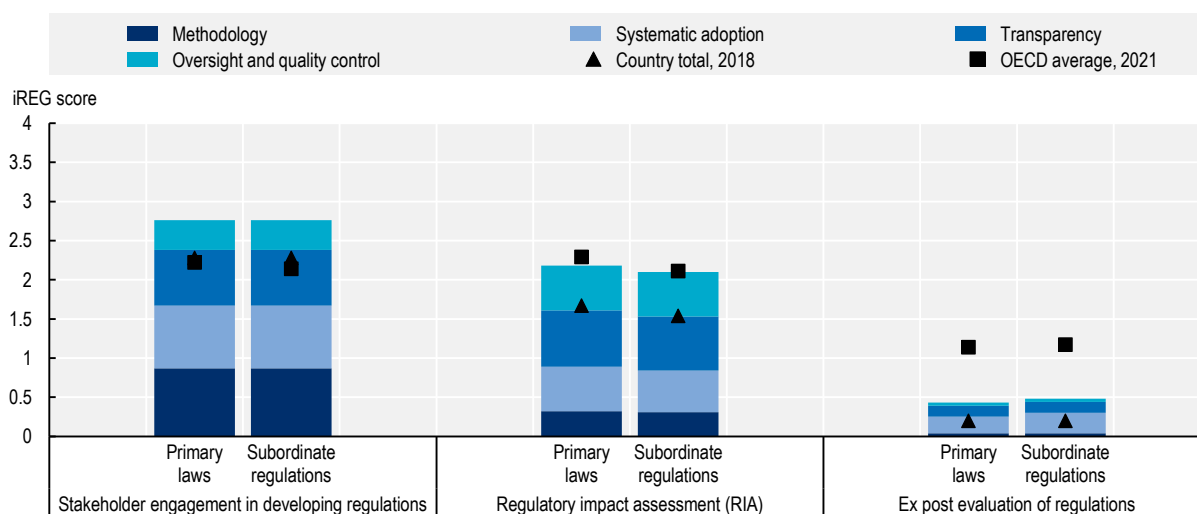
## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Lettonie a récemment conduit plusieurs réformes d'envergure à partir de son cadre de politique réglementaire. L'obligation de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été instaurée en 2009. Cette analyse est exigée pour tous les projets de textes juridiques, y compris les textes réglementaires soumis au Cabinet. Elle doit être préparée au début du processus d'élaboration et faire l'objet d'une consultation publique, au même titre que le projet de loi. Les impacts analysés couvrent principalement les coûts financiers, budgétaires et administratifs, ainsi que, d'une manière plus générale, les coûts environnementaux et sociaux. Les responsables publics disposent à présent de documents d'orientation pour préparer les AIR, en particulier pour définir une base de référence, les différentes options et l'analyse coût-avantage. Il convient désormais d'améliorer la quantification des impacts des projets de loi et des documents de réglementation, et d'accroître les capacités permettant de mener des analyses coût-avantage.

La consultation des partenaires sociaux et de la société civile s'effectue selon un processus structuré et systématique. Les consultations publiques sont désormais conduites systématiquement à un stade avancé de l'élaboration des politiques et les parties prenantes peuvent s'appuyer sur un large éventail de documents pour cibler au mieux leurs contributions aux propositions. Bien que des initiatives de consultation pour planifier les documents soient déjà en place en début de processus, il convient maintenant d'institutionnaliser davantage leur utilisation. Les examens du stock de textes réglementaires portent principalement sur la charge administrative. Alors qu'il n'existe pas de programme explicite concernant les évaluations *ex post*, ces dernières sont désormais obligatoires pour certains textes réglementaires et une évaluation de tous les documents de réglementation respectant les ODD a été réalisée récemment.

Le ministère de la Justice et la Chancellerie d'État se partagent les principales responsabilités de coordination de la réglementation et de promotion de la qualité de la réglementation. Le ministère de la Justice publie des avis sur les projets de textes juridiques et de documents de planification du développement établis par d'autres institutions et apporte une aide méthodologique à l'élaboration des projets de lois et de réglementations, notamment en dispensant régulièrement des formations au personnel administratif de l'École publique d'administration. Par l'intermédiaire de son département juridique, la Chancellerie 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. L'évaluation conduite par le ministère de la Justice et la Chancellerie d'État a un caractère exécutoire pour les autres ministères, qui peuvent être tenus de modifier leurs propositions en conséquence. La Chancellerie coordonne aussi l'élaboration et l'application de règles uniformes pour les projets de réglementation, notamment des grandes lignes en matière d'évaluation d'impact. En 2018, son mandat a été élargi, entre autres fonctions, au contrôle de la qualité des évaluations *ex post* et à l'évaluation systématique de la politique de la réglementation.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Lettonie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 69 % des textes législatifs en Lettonie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Lettonie : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui

■ Les principaux(ales)/■ Souvent

■ Certain(e)s/■ Parfois

■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Lettonie pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



# Lituanie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Lituanie ne dispose pas d'une politique de la réglementation officielle unique, mais quelques éléments sont néanmoins intégrés à plusieurs documents stratégiques. Une grande partie des efforts déployés par les autorités porte toujours sur la diminution de la charge administrative, en particulier au profit des entreprises. Certaines exigences générales en matière de suivi et d'évaluations *ex post* s'appliquent aux textes législatifs en vigueur et les autorités ont renforcé la fonction de contrôle de la réglementation et la transparence des évaluations *ex post* en 2020, mais l'efficacité du cadre de ces évaluations doit encore être améliorée. Le Cabinet du gouvernement pourrait par exemple être mandaté pour coordonner les évaluations de la réglementation à l'échelle pangouvernementale avec toutes les institutions concernées, et en accordant les ressources appropriées.

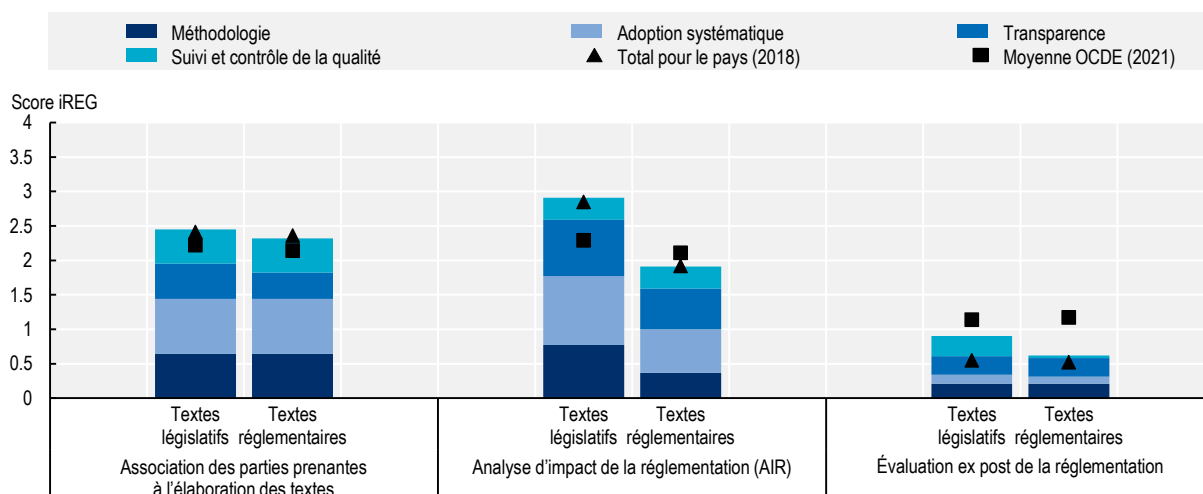
Bien qu'une analyse d'impact soit exigée pour tous les textes législatifs, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) reste surtout un exercice purement formel visant à justifier les choix qui ont été faits. Elle est rarement fondée sur des données et est plus souvent associée au processus décisionnel concernant les textes législatifs qu'aux textes réglementaires. Il convient d'améliorer les processus d'AIR, en s'intéressant en particulier aux premières étapes de l'élaboration des politiques pour éclairer les choix d'instruments d'action et mieux quantifier les impacts de la réglementation. La Lituanie pourrait définir un cadre clair de gouvernance des données permettant de fonder l'action publique sur des éléments probants et simplifier l'accès aux données administratives pour les institutions publiques qui réalisent des analyses.

La consultation est requise systématiquement dès lors qu'un projet de réglementation est proposé, mais elle a rarement lieu avant que ne soit prise la décision de réglementer. La Lituanie a poursuivi le développement de sa méthodologie de consultation et d'association des parties prenantes. Elle a en particulier rédigé en 2019 des directives sur la manière d'associer les parties prenantes.

La responsabilité institutionnelle relative à la coordination de la politique de la réglementation et à la promotion de la qualité de la réglementation incombe essentiellement au Bureau du gouvernement, qui organise et supervise le processus normatif lorsque des projets de loi émanent du pouvoir exécutif et est chargé de préparer le programme législatif annuel. Les deux principaux organes concernés sont le Groupe de compétences stratégiques, chargé de promouvoir une meilleure réglementation, et le Centre d'analyse stratégique du gouvernement, qui participe au contrôle de la qualité de l'AIR et aux consultations et apporte son aide aux ministères pour la réalisation de l'AIR. La division de la politique pour une meilleure réglementation du département de l'amélioration de la législation des entreprises et du climat des affaires, qui fait partie du ministère de l'Économie et de l'Innovation, coordonne les initiatives prises en matière de simplification administrative pour les entreprises, telles que les réformes concernant l'octroi des autorisations et l'inspection des entreprises et les programmes d'allègement de la charge administrative. Le ministère de la Justice a été mandaté pour coordonner les évaluations *ex post*, mais les fonctions de contrôle de ces évaluations peuvent encore être renforcées.

La Lituanie devance la plupart des pays de l'OCDE en ce qui concerne les réformes du contrôle et de la mise en œuvre de la réglementation. Le pays pourrait envisager de tirer avantage des actions déjà entreprises pour accroître la coordination de la politique réglementaire en rassemblant les différents éléments de politique réglementaire fournis par l'ensemble des administrations en un plan stratégique intégré comprenant des objectifs précis et une stratégie de communication clairement définie.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Lituanie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 70 % des textes législatifs en Lituanie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Lituanie : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Lituanie pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Luxembourg

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

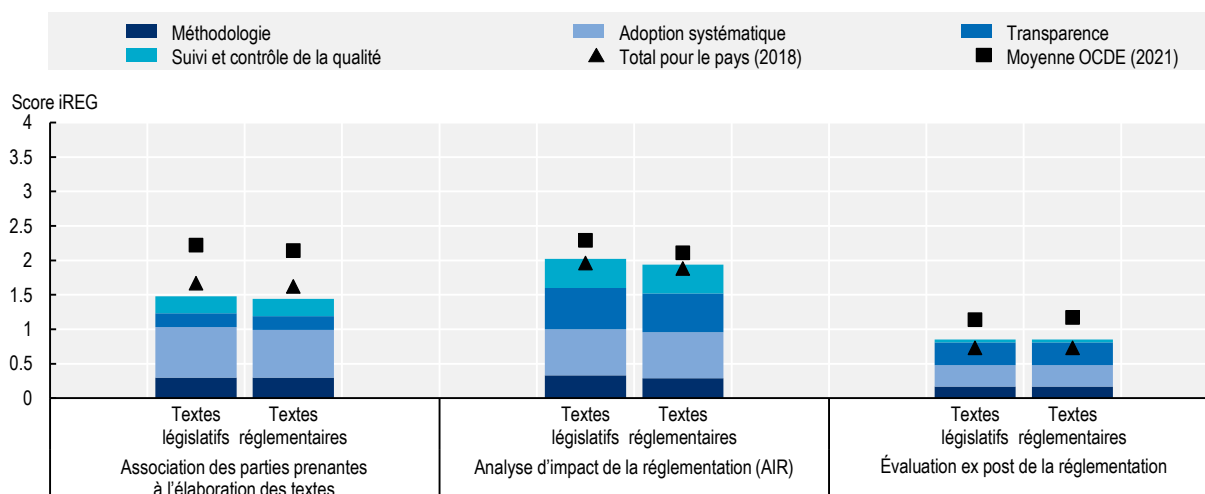
Bien que le Luxembourg n'ait procédé à aucune réforme majeure de ses outils de gestion de la réglementation depuis 2018, il a récemment créé un site web sur lequel les citoyens et les entreprises peuvent partager des idées sur la façon d'améliorer les services publics et de simplifier les processus administratifs ([www.vosidees.lu](http://www.vosidees.lu)). Le pays a également récemment mis en ligne un site web sur lequel les citoyens peuvent lancer des pétitions visant à modifier des réglementations en vigueur ([www.petitiounen.lu](http://www.petitiounen.lu)). Dès lors qu'une pétition a rassemblé 4 500 signatures, elle donne lieu à un débat public retransmis en direct avec les députés et le ministre compétent, auquel est invité l'organisateur de la pétition. L'association des parties prenantes lors de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires se limite toutefois à une consultation formelle des organisations professionnelles, comme la Chambre de commerce et la Chambre des fonctionnaires et des employés publics. Pour améliorer le processus réglementaire, une étape importante consisterait à élargir au grand public l'association des parties prenantes en donnant la possibilité aux lieux accueillant le public de recueillir des commentaires sur les projets de réglementations.

Bien que des évaluations *ex post* soient conduites, elles restent un outil de gestion réglementaire qui n'est pas appliqué de façon régulière. La mise en place d'un cadre d'évaluation assorti d'une méthodologie claire pourrait contribuer à garantir que les réglementations demeurent adaptées à leur objectif.

Une AIR est menée pour toutes les réglementations. Elle prend la forme d'une liste de points à vérifier portant principalement sur la charge administrative et la mise en œuvre. Pour accroître son efficacité, cette analyse pourrait être étendue à d'autres types de coûts, d'impacts et d'avantages des réglementations. Le Luxembourg se réfère actuellement aux bonnes pratiques de la Commission européenne plutôt que de définir ses propres orientations, mais la portée limitée de ses AIR ne reflète toutefois pas les normes européennes. Le pays pourrait envisager de créer ses propres documents d'orientation afin de susciter à l'échelle nationale une plus grande adhésion à la politique réglementaire.

En 2018, les fonctions de contrôle réglementaire ont été transférées du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative au ministère de la Numérisation. Elles s'appliquent notamment au contrôle de la qualité de l'association des parties prenantes, aux AIR et aux évaluations *ex post*. L'organe de contrôle fournit toutefois uniquement des conseils et des orientations aux ministères et n'exerce pas de fonction de filtrage. Il est également chargé de tout un éventail d'autres fonctions de contrôle, telles que 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.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Luxembourg, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 99 % des textes législatifs au Luxembourg).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Luxembourg : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/▲ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Luxembourg pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Mexique

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Adoptée en 2018, la loi générale pour une meilleure réglementation a modernisé la politique de la réglementation du pays. Elle a transformé l'ancien organe de contrôle pour créer la Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation (CONAMER). Elle inclut de nouvelles dispositions visant à renforcer l'utilisation obligatoire de l'AIR et de l'association des parties prenantes et prévoyant de conduire des évaluations *ex post* des réglementations qui génèrent des coûts de conformité.

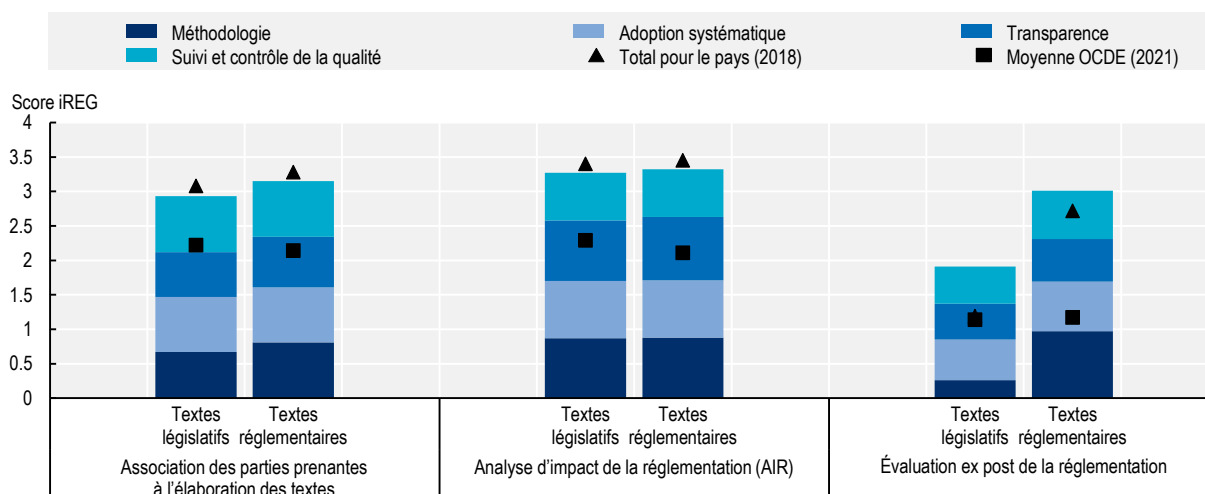
L'AIR comprend l'utilisation de tests de seuil pour réaliser des analyses proportionnelles à l'impact attendu de la réglementation, ainsi que des analyses spécialisées, telles que les effets sur la concurrence, la gestion des risques, le commerce et les droits des consommateurs. L'association des parties prenantes est couramment utilisée dans plusieurs outils de gestion de la réglementation, en particulier à un stade avancé du processus d'AIR et dans les évaluations *ex post*. Le Mexique pourrait encourager la mise en place de consultations à un stade précoce de l'élaboration de la réglementation.

Pour accroître l'apport de l'AIR et de l'association des parties prenantes à la qualité de la réglementation et au bien-être, le Mexique pourrait réaliser des évaluations plus poussées et, dans la mesure du possible, plus indépendantes, de leur mise en œuvre et de leur efficacité. Les résultats obtenus pourraient également concourir à favoriser l'utilisation des outils d'évaluation *ex post*.

La CONAMER bénéficie d'une autonomie technique et opérationnelle, mais dépend du ministère de l'Économie d'un point de vue hiérarchique. Ses attributions et son mandat recouvrent la délivrance de conseils et d'assistance pour l'application des outils de gestion de la réglementation, ainsi que l'examen des AIR et des autres obligations en matière de réglementation que doivent respecter les autorités de réglementation et les ministères sectoriels. Le Bureau général des normes du ministère de l'Économie est chargé de superviser l'élaboration des réglementations techniques, en particulier la prise en compte des normes et des pratiques internationales. Les projets de réglementations techniques doivent ensuite suivre le processus général d'AIR supervisé par la CONAMER.

Les indicateurs concernant l'AIR et l'association des parties prenantes présentés pour les textes législatifs couvrent uniquement les démarches entreprises par le pouvoir exécutif, qui est à l'origine d'environ 6 % des textes législatifs au Mexique. Il n'existe aucune obligation formelle de consultation ni d'AIR destinées à éclairer l'élaboration des textes législatifs émanant du Parlement.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Mexique, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 6 % de textes législatifs au Mexique).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Mexique : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Mexique pour les textes réglementaires émanant du pouvoir exécutif, les textes législatifs étant rarement à l'initiative de ce dernier.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Norvège

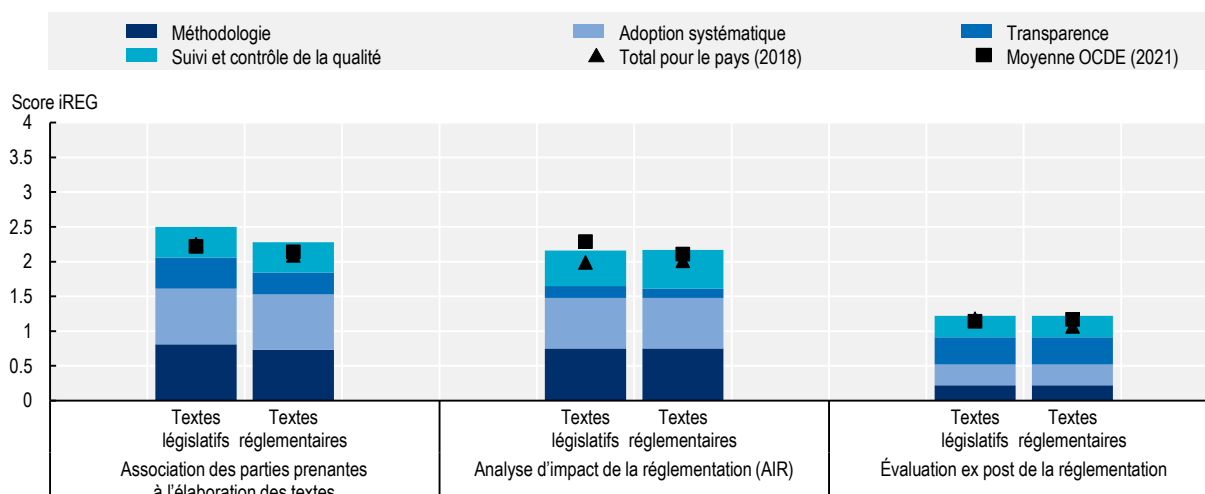
## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Norvège a déployé des efforts pour relever les défis posés par les technologies émergentes et renforcer son système d'évaluation de la réglementation. En 2018 et 2019, elle a mis en place des bancs d'essai et des bacs à sable réglementaires dans plusieurs secteurs, dans le but d'encourager l'innovation tout en améliorant la compréhension des risques et en favorisant l'élaboration d'orientations adaptées pour les entités réglementées. Une version actualisée des Notes d'orientation pour les instructions applicables aux études officielles a par ailleurs été publiée en 2018. Les autorités de réglementation sont encouragées à quantifier l'impact des réglementations proposées pour étayer les prises de décision. Bien que certaines AIR soient mises à la disposition du public, la transparence pourrait être améliorée en les publiant pour consultation de manière plus systématique et en informant à l'avance le public qu'il aura la possibilité d'apporter des commentaires.

Le ministère des Finances est chargé des instructions applicables aux études officielles, qui fixent les exigences concernant la préparation des propositions de réglementations, l'AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*. Leur administration et l'établissement des orientations relatives à leurs dispositions sont confiés à l'Agence publique norvégienne de gestion des finances publiques (DFØ). Tous les ministères peuvent prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des réglementations. Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique est chargé de définir des orientations pour les dispositions des instructions concernant la préparation des lois et des réglementations et c'est à lui qu'il incombe principalement d'examiner la qualité juridique des réglementations en cours d'élaboration. Il appartient au ministère des Affaires étrangères de fournir des orientations pour les dispositions des instructions relatives à l'EEE et à l'espace Schengen. Le Conseil de l'amélioration de la réglementation est un organe de contrôle indépendant qui examine certaines AIR et propositions de réglementations, nouvelles ou modifiées, qui ont une incidence pour les entreprises. Supervisé par le ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche, il est chargé de promouvoir les bonnes pratiques en matière de réglementation et de réduire la charge administrative. Il publie des avis officiels sur la qualité des AIR et peut suggérer des révisions. Ses tâches ont évolué pour tirer parti de l'expérience acquise au fil des ans. Il s'attache par exemple davantage à étudier si les propositions de réglementation sont favorables à l'innovation, à présenter des propositions visant à améliorer la réglementation, telles que le rapport sur l'amélioration de la qualité de l'AIR dans l'EEE, et à mener des actions de sensibilisation au sein de l'administration en organisant des réunions et des séminaires avec les principaux auteurs de propositions de réglementation. Son mandat a été élargi en conséquence en 2020.

Au cours des dernières années, le Conseil de l'amélioration de la réglementation a acquis de l'expérience et renforcé sa capacité à examiner les activités d'association des parties prenantes et à y apporter des commentaires. Des consultations publiques sont effectuées pour tous les projets de loi, mais la Norvège pourrait augmenter leur fréquence au début du processus, avant que ne soit prise la décision d'établir une réglementation. Les évaluations *ex post* sont effectuées à l'initiative des ministères. Dans les domaines publics importants, ils nomment en principe des commissions officielles pour évaluer les lois et réglementations existantes.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Norvège, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé.

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Norvège : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Norvège pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



# Nouvelle-Zélande

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Nouvelle-Zélande a progressivement affiné sa politique de gestion de la réglementation au cours des dernières années. La pratique réglementaire constitue un principe fondamental de la loi 2020 sur le service public et la responsabilité de la promouvoir dans tout le service public a récemment été confiée officiellement au directeur général du Trésor. Cette approche s'applique à toutes les instances de réglementation et suppose de prendre en compte la réglementation dans l'ensemble des administrations et sur l'intégralité de son cycle de vie. Elle implique aussi de mettre davantage l'accent sur la coopération réglementaire internationale (CRI) lors de la conception et de l'évaluation *ex ante* des nouvelles propositions. Elle sera prochainement assortie d'une boîte à outils de CRI, qui s'inspire de cas concrets pour recenser différentes possibilités de CRI permettant de réduire le chevauchement des réglementations et d'améliorer la cohérence entre les principaux partenaires.

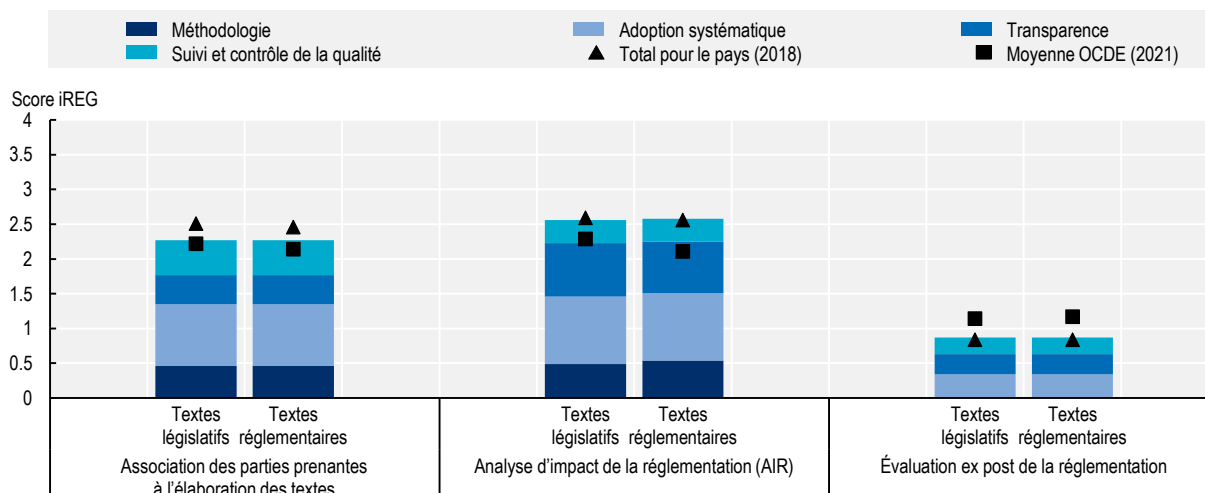
L'Équipe de la stratégie de la réglementation (RST) du Trésor est chargée du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et de l'amélioration systématique de la réglementation. Ses activités ont récemment été élargies aux aspects réglementaires de la stratégie économique et du bien-être. Elle coordonne le Groupe interinstitutions sur l'analyse d'impact de la réglementation (RIANet), réseau d'experts et de spécialistes issus d'organes publics qui s'intéressent au cadre de l'AIR et aux obligations en la matière que doit respecter le Cabinet. La RST dirige également un groupe interinstitutions qui encourage et partage les expériences des différents organes concernant la mise en œuvre de pratiques réglementaires.

Le Manuel du Cabinet prévoit que les organes publics peuvent adopter une approche souple de la consultation des parties prenantes et les encourage à instaurer et entretenir des relations étroites avec celles-ci pendant toute la durée du cycle de la politique réglementaire. Actualisées en 2018, les Lignes directrices relatives à la législation fournissent aux autorités de réglementation des conseils sur la manière d'associer les parties prenantes. Il importera d'évaluer l'efficacité et l'efficience du système de consultation dans le temps. En ce qui concerne ses pratiques de transparence, la Nouvelle-Zélande gagnerait à adopter une approche plus systématique de la notification des parties prenantes des possibilités de contribuer aux propositions de réglementation.

En vertu des « Attentes des autorités en matière de bonnes pratiques de réglementation », les organes de réglementation doivent suivre la performance des systèmes de réglementation en vigueur pour déterminer s'ils correspondent toujours à leurs objectifs. Bien qu'il ait été conduit relativement peu d'évaluations *ex post*, l'évaluation du Système de réglementation des terres pastorales de la Couronne, effectuée en 2019, constitue un exemple à suivre. La note d'orientation de 2019 sur les meilleures pratiques en matière de suivi, d'évaluation et d'examen (MER) pourra aussi concourir à la réalisation de davantage d'évaluations à l'avenir en demandant aux ministères de préciser comment ils suivent et évaluent les modifications réglementaires dans l'AIR et en définissant un cadre pour l'application des MER.

Tous les textes législatifs et réglementaires doivent être soumis à une AIR. Il est demandé de réaliser un Rapport d'analyse supplémentaire (SAR) si 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'a pas été jugée conforme aux critères d'assurance qualité. La révision des Exigences d'analyse d'impact, publiée en 2020, a défini des exemptions conditionnelles à l'AIR, afin de permettre d'adopter des réglementations répondant à des situations d'urgence.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Nouvelle-Zélande, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 92 % des textes législatifs en Nouvelle-Zélande).  
Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Nouvelle-Zélande : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Nouvelle-Zélande pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Pays-Bas

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Ces dernières années, les Pays-Bas ont accompli quelques progrès en ce qui concerne leurs pratiques réglementaires. Ils ont en particulier amélioré le contrôle et le suivi de la qualité de l'évaluation *ex post* périodique de l'efficacité et de l'efficience des réglementations. Le pays a adopté très tôt des réformes de la réglementation et les processus d'association des parties prenantes font pleinement partie de sa culture. Au fil des gouvernements successifs, les programmes d'amélioration de la réglementation se sont largement concentrés sur la réduction de la charge administrative pour les entreprises et les citoyens.

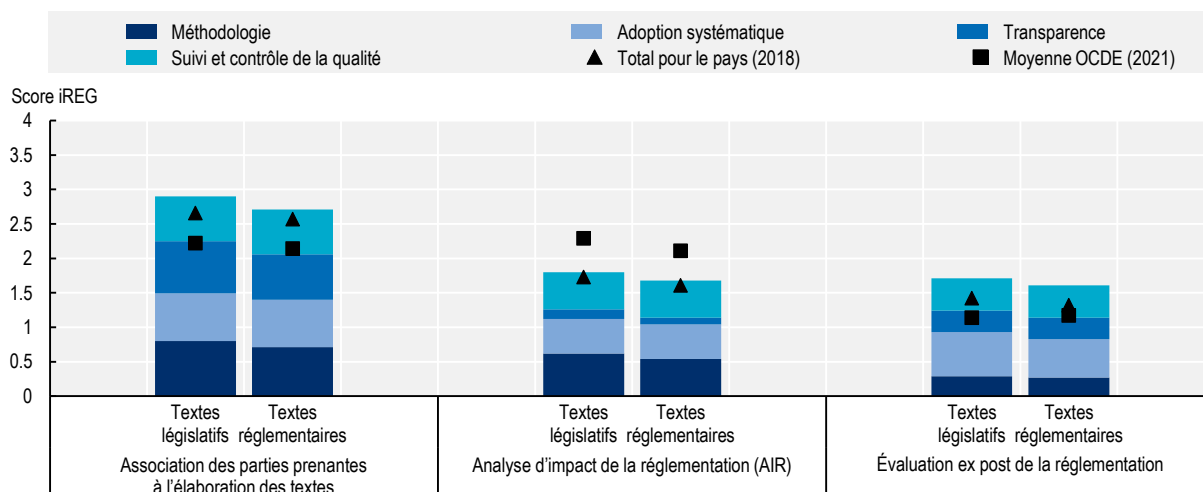
Le Cadre institutionnel intégré (*Integraal Afwegingskader*, IAK) regroupe les instructions et recommandations en vigueur pour l'analyse d'impact de la réglementation *ex ante*. La mesure de la charge réglementaire pesant sur les entreprises et les citoyens en demeure un élément essentiel et fait l'objet d'un contrôle relativement fort. L'IAK a été progressivement actualisé pour intégrer d'autres impacts. Il inclut par exemple depuis 2018 de nouvelles directives relatives aux impacts sur les régions frontalières, l'égalité hommes-femmes et les pays en développement, et les ODD. Les PME sont par ailleurs désormais associées dès les premiers stades de l'élaboration d'une réglementation, dans le cadre d'un test d'impact sur les PME.

L'IAK a été mis à jour en 2018 pour renforcer les obligations de suivi et d'évaluation des réglementations que doivent appliquer les ministères après leur mise en œuvre. Cette actualisation a fait suite à l'article 3.1 de la loi 2016 sur la compatibilité, entrée en vigueur en janvier 2018, qui statue que les autorités doivent expliquer les objectifs, l'efficience et l'efficacité recherchés lorsqu'elles proposent une nouvelle mesure. Intégrée au ministère des Finances, l'Inspection du budget public vérifie désormais la conformité des procédures des ministères avec cet article, coordonne le cadre d'évaluation *ex post* des administrations et a créé une boîte à outils comprenant des orientations destinées aux agents chargés des évaluations des politiques. Elle s'occupe également de la formation et du renforcement des capacités.

L'Unité du ministère de la Justice chargée des affaires judiciaires et de l'amélioration de la réglementation examine le respect de la conformité globale avec le cadre d'AIIR. L'Unité de l'amélioration de la réglementation du ministère des Affaires économiques et de la Politique sur le climat coordonne le programme de réduction de la charge réglementaire et contrôle la qualité des évaluations de cette dernière. Son objectif principal est passé d'un allègement quantitatif de la charge réglementaire des entreprises à une réduction notable des problèmes, des sources de mécontentement et des obstacles mis en avant par les entreprises. Organe non subordonné associé au ministère des Affaires économiques et du Climat, le Comité consultatif sur la charge réglementaire (ATR) a pour fonction principale de conseiller et d'examiner les propositions de lois, de décrets et de réglementations dès les premiers stades du processus législatif, ou avant ou pendant la phase de consultation.

Les Pays-Bas devraient renforcer leurs capacités de supervision et de contrôle réglementaire pour élargir le champ d'application de ces fonctions au-delà de la charge réglementaire. Ils devraient aussi envisager de réformer l'AIIR pour inciter les ministères à la mener plus en amont du processus réglementaire et à prendre en compte et recenser les autres actions possibles. Enfin, informer systématiquement le public à l'avance de la tenue d'une consultation pourrait permettre de recueillir davantage de données pour élaborer les réglementations.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Pays-Bas, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 97 % des textes législatifs aux Pays-Bas).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Pays-Bas : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques des Pays-Bas pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Pologne

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

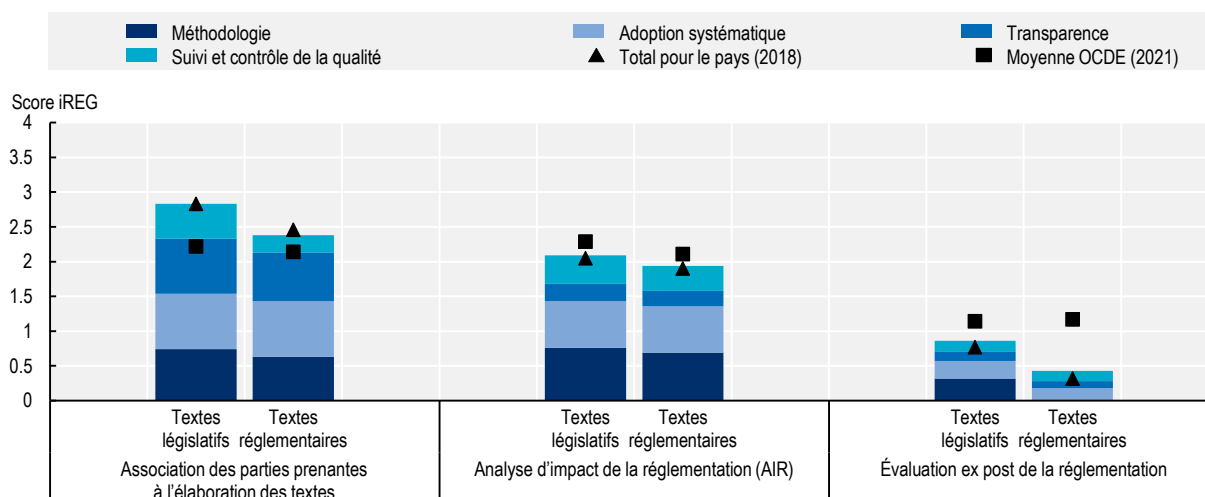
La Pologne a récemment apporté quelques modifications au cadre juridique de la gestion de la réglementation. Depuis les changements introduits dans les règles de travail du Conseil des ministres en 2019, les projets de loi peuvent désormais être renvoyés aux ministères si une consultation publique n'a pas été mise en place ou si le processus de consultation n'a pas suivi les règles prévues, notamment s'il n'a pas été établi de rapport sur la consultation. En 2018, l'obligation d'analyser l'impact des lois économiques sur les PME a été renforcée dans la loi pour les entrepreneurs. Le Centre d'analyse stratégique est par ailleurs devenu le principal organe public chargé de mener les analyses d'impact de la réglementation (AIR). Celles-ci demeurent obligatoires pour toutes les lois et réglementations.

Le Département de l'amélioration de la réglementation des entreprises, qui fait partie du ministère du Développement économique et de la Technologie, est chargé d'améliorer la réglementation et de définir les programmes d'amélioration de la réglementation du pays. La Chancellerie du Premier ministre assure le contrôle des outils de gestion de la réglementation. Elle regroupe plusieurs instances de contrôle réglementaire. Entité auxiliaire du Conseil des ministres, le Conseil de programmation publique reçoit l'aide administrative du Département de programmation publique. Il définit les programmes de travail de l'administration, qui recouvrent la législation, ainsi que des projets et programmes stratégiques, et est chargé de contrôler la qualité de l'association des parties prenantes, de l'AIR et des évaluations *ex post*. Le Centre d'analyse stratégique a été créé en avril 2018 pour servir d'organe consultatif auprès du Premier ministre. Il participe directement et indirectement au processus législatif par l'intermédiaire du directeur adjoint du Département de l'AIR, qui travaille au sein du Conseil et intervient comme coordinateur de l'AIR sur désignation du Premier ministre. Il rend des avis sur les répercussions des propositions figurant dans les programmes de travail de l'administration. Il est par ailleurs chargé d'examiner toutes les AIR soumises par les entités publiques et ministères pour des textes législatifs et réglementaires émanant du Conseil des ministres et du Premier ministre. Il étudie également les AIR des projets de loi avant leur examen par le Comité permanent du Conseil des ministres.

Des évaluations *ex post* peuvent être exigées par le Conseil des ministres ou des organes subsidiaires, ainsi que depuis 2019, par le directeur du Conseil d'analyse stratégique ou le médiateur pour les PME, et depuis 2020, par le président du Centre législatif public. Cependant, à la fin 2020, aucune évaluation n'avait été menée au titre de ces dernières procédures. Les évaluations *ex post* pourraient progressivement être réalisées de manière plus systématique et élargies à d'autres domaines que la charge administrative pour porter davantage sur les conséquences sociales, économiques et environnementales des réglementations.

Les obligations imposées au pouvoir exécutif dans le cadre de la politique de réglementation, telles que les consultations publiques, ne s'appliquent pas aux lois émanant du Parlement, qui ont représenté en moyenne 21 % des lois adoptées entre 2017 et 2020. Les exigences introduites par la loi pour les entrepreneurs s'appliquent aussi aux projets de loi soumis par des entités non publiques, à l'exception de ceux déposés à l'initiative d'organisations citoyennes.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Pologne, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 75 % des textes législatifs en Pologne).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Pologne : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Pologne pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Portugal

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Les autorités du Portugal ont récemment entrepris une série de réformes pour mettre en œuvre et renforcer les analyses d'impact de la réglementation (AIR). Depuis l'adoption en 2017 de la résolution n° 44 qui détermine le cadre de l'AIR pour les textes réglementaires, deux autres réformes ont été réalisées, l'une en 2018 pour instituer officiellement le recours à l'AIR, l'autre en 2019 pour élargir son utilisation. Les diverses possibilités de réglementation et un éventail plus large d'impacts doivent désormais faire l'objet d'une analyse. L'examen de la qualité des AIR des textes réglementaires a de surcroît été renforcé.

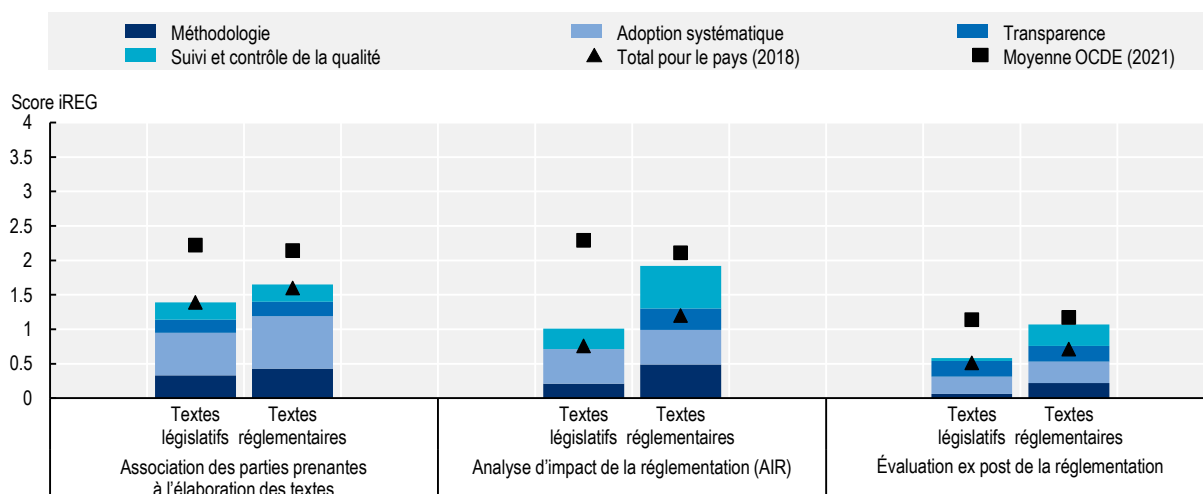
L'organe de contrôle réglementaire est l'Unité technique d'analyse d'impact de la législation (UTAIL), qui dépend du Centre juridique de la Présidence du Conseil des ministres. Créée en 2017 pour superviser et soutenir la mise en œuvre de l'AIR, elle est chargée de définir le cadre et la méthodologie de l'analyse d'impact. Elle fournit une assistance technique et dispense des formations au personnel des ministères et autres entités administratives, et examine les rapports d'analyse. En 2018, à l'issue de la phase pilote, son mandat a été rendu permanent et élargi à d'autres fonctions et domaines, dont certains incombaient auparavant à l'Agence pour la modernisation administrative. L'UTAIL est désormais chargée de réaliser le contrôle de la qualité et les évaluations *ex post*, de vérifier que les parties prenantes ont été associées à l'AIR et d'évaluer la politique de la réglementation dans sa globalité.

Bien que la portée des AIR ait été élargie, ces analyses ne sont pas encore appliquées aux consultations avec les parties prenantes. Une nouvelle plate-forme de consultation centralisée a été créée pour les textes réglementaires, mais elle est utilisée uniquement pour des consultations à un stade avancé du projet de réglementation. 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.

Le Portugal a amplement participé aux programmes de simplification administrative pendant plusieurs années et les membres de l'administration peuvent toujours proposer des suggestions concernant les processus administratifs. L'évaluation *ex post* des réglementations en vigueur n'est pas obligatoire. Des clauses de caducité ont été introduites dans certaines réglementations depuis la pandémie de COVID-19. L'UTAIL exerce d'autres fonctions associées aux évaluations *ex post*, telles que leur coordination dans l'ensemble des administrations et la fourniture d'une assistance aux agents chargés de les réaliser. Le Portugal pourrait envisager d'assortir la réalisation des évaluations *ex post* d'exigences systématiques et de mettre en place des examens approfondis dans des secteurs ou domaines de l'action publique précis pour définir les réformes essentielles à apporter au cadre réglementaire.

Les indicateurs concernant l'AIR et l'association des parties prenantes pour les textes législatifs couvrent uniquement les processus réalisés par le pouvoir exécutif, qui est à l'origine d'environ 38 % des textes législatifs au Portugal. Il n'existe pas d'obligation de consulter le grand public ni de mener des AIR pour les textes législatifs émanant du Parlement.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Portugal, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 38 % des textes législatifs au Portugal).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Portugal : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Portugal pour les textes réglementaires émanant du pouvoir exécutif, les textes législatifs étant rarement à l'initiative de ce dernier.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



# République slovaque

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La République slovaque met actuellement en place l'AIR 2020 – Stratégie d'amélioration de la réglementation adoptée en 2018, qui constitue une démarche globale visant à instaurer une politique de la réglementation pangouvernementale axée, entre autres, sur l'amélioration de l'évaluation *ex ante* et *ex post* des textes. Un projet de méthodologie pour l'évaluation *ex post* a été approuvé en 2019 et a donné lieu à une phase de test pilote. Une méthodologie relative à l'association des parties prenantes est par ailleurs en cours d'élaboration. Les autorités ont instauré en 2021 la règle du « deux pour un » (deux textes abrogés pour un texte adopté).

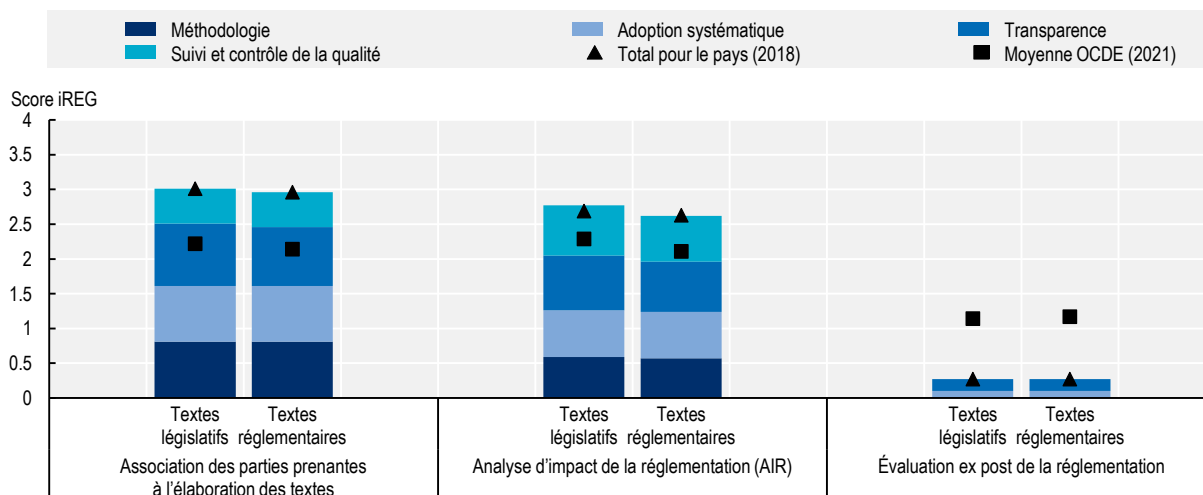
L'obligation de conduire des analyses d'impact de la réglementation existe depuis 2008 et des réformes ont été apportées en 2015 pour définir une méthode rigoureuse d'analyse des conséquences économiques, sociales et environnementales, comprenant notamment des tests d'impact sur les PME et les impacts sur l'innovation. Malgré ces améliorations et les ressources dont disposent les décideurs pour les analyses, les ministères éprouvent toujours des difficultés à quantifier l'ensemble des répercussions et se concentrent essentiellement sur celles ayant une incidence sur le budget et les entreprises.

Les procédures de consultation publique à un stade avancé du processus réglementaire sont bien définies, tous les textes législatifs étant automatiquement publiés sur le portail de l'administration publique. Les réformes de 2015 ont donné plus d'importance aux consultations menées en début de processus, en particulier celles concernant les organisations professionnelles. Les évaluations *ex post* des réglementations existantes ont jusqu'à présent porté principalement sur la charge administrative, avec la mise en œuvre en 2017, 2018 et 2019 de « programmes anti-bureaucratiques » destinés à diminuer la charge administrative des entreprises. En 2020, 115 mesures ont été adoptées pour alléger les contraintes administratives des entreprises pendant la pandémie de COVID-19. Prévue pour le courant de l'année, la publication de la méthodologie définitive de l'évaluation *ex post* comprendra l'obligation de réaliser des analyses plus complètes de la législation en vigueur.

Le Comité de travail permanent du Conseil législatif de la République slovaque, au sein du ministère de l'Économie, est chargé de contrôler la qualité des AIR, et son mandat porte également en partie sur le contrôle de la qualité de l'association des parties prenantes. Plusieurs ministères, dont 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, ainsi que le Secrétariat général du gouvernement et l'Agence slovaque d'aide aux entreprises sont représentés au Comité. Ils vérifient conjointement la qualité des AIR en fonction de leurs domaines de compétences.

La République slovaque gagnerait à renforcer encore le contrôle de sa réglementation, en chargeant un organe proche de l'administration centrale d'évaluer l'ensemble des effets de la réglementation, au lieu de répartir la responsabilité de cette tâche entre plusieurs ministères, comme c'est le cas actuellement avec le Comité de l'AIR. Cet organe pourrait aussi se charger d'évaluer la qualité des évaluations *ex post* dès lors que des examens plus complets seront devenus obligatoires, avec la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie en la matière. Enfin, celle-ci pourrait ouvrir la voie à la réalisation d'examens approfondis et ciblés des réglementations en vigueur.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : République slovaque, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 68 % des textes législatifs en République slovaque).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### République slovaque : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	Toujours/▲ Oui
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	Jamais/▲ Non
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	Jamais/▲ Non
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	Toujours/▲ Oui
	les évaluations de textes existants	Certain(e)s/■ Parfois
Publication en ligne :	des consultations en cours*	Toujours/▲ Oui
	des avis des participants au processus de consultation ▲	Toujours/▲ Oui
	des AIR	Toujours/▲ Oui
	des évaluations des textes existants ▲	Jamais/▲ Non
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	Toujours/▲ Oui
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	Toujours/▲ Oui
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	Toujours/▲ Oui
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	Jamais/▲ Non

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui

■ Les principaux(ales)/■ Souvent

■ Certain(e)s/■ Parfois

■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la République slovaque pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# République tchèque

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La République tchèque dispose d'un système d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) bien développé, qui comprend des mécanismes de contrôle de la qualité mis en œuvre par le Comité d'AIR, qui est indépendant du Gouvernement. Tous les projets de textes législatifs et de règlements subordonnés préparés par l'exécutif doivent être accompagnés d'un aperçu général des impacts ; une AIR complète doit être réalisée pour les projets ayant des impacts nouveaux et significatifs. La qualité de l'AIR pourrait être améliorée, notamment en termes de quantification des impacts.

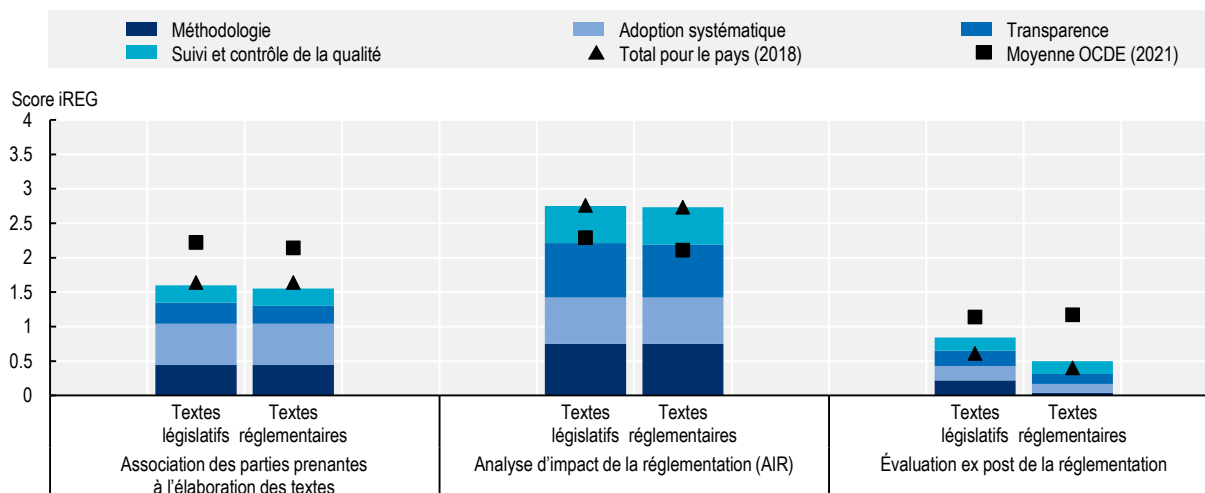
Le Conseil législatif est un organe consultatif chargé de superviser la qualité des projets de loi avant qu'ils ne soient présentés au gouvernement. L'une de ses commissions de travail, le Comité d'AIR, évalue la qualité des AIR et le respect des procédures définies dans les directives obligatoires en matière d'AIR, fournit une assistance aux autorités chargées de rédiger les textes, sur demande, et émet des avis sur la possibilité de soumettre un projet de législation à une AIR complète. Le service d'AIR du Conseil législatif coordonne le processus d'AIR au sein du gouvernement central, fournit une assistance méthodologique et publie des documents d'orientation pour le processus d'AIR.

Tous les projets de loi soumis au gouvernement sont publiés sur un portail gouvernemental accessible au grand public. Il est obligatoire de mener des consultations dans le cadre du processus d'AIR et d'en résumer les résultats dans les rapports d'AIR. Il n'existe cependant aucune règle obligatoire précisant la durée ou le format de ces consultations. La République tchèque devrait normaliser le processus de consultation publique, encourager les parties prenantes, y compris le grand public, à contribuer aux consultations et être plus proactive en s'associant avec les parties prenantes suffisamment tôt.

Le pays a été parmi les premiers à lancer un programme de réduction des formalités administratives. Cette dernière reste une priorité pour le gouvernement, mais, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays, l'attention ne s'est pas encore étendue aux autres coûts réglementaires. L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des réglementations existantes a lieu généralement de façon ad hoc et n'est que rarement effectuée. La République tchèque a publié des directives sur l'évaluation *ex post* à l'intention des fonctionnaires, bien que celle-ci soit encore considérée comme facultative mais devrait être plus systématique à l'avenir.

Les indicateurs présentés au sujet de l'AIR et de l'association des parties prenantes pour les textes législatifs ne couvrent que les processus menés par l'exécutif, qui est à l'origine d'environ 45% des textes législatifs en République tchèque. En République tchèque, il n'y a pas d'obligation de mener des AIR ou des consultations pour éclairer l'élaboration des textes législatifs initiés par le parlement.

## Enquête 2021 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires (iREG), République tchèque



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 45% des textes législatifs en République tchèque).  
 Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### République tchèque : Transparence tout au long du cycle d'action

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : Les données reflètent les pratiques de la Colombie concernant les règlements subordonnés initiés par l'exécutif, puisqu'en République tchèque, les textes législatifs sont rarement initiés par l'exécutif.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Royaume-Uni

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

Le Royaume-Uni continue d'œuvrer à élargir le champ de son système de politique réglementaire. En réponse à l'examen de sa CRI publié par l'OCDE en 2020, il s'est engagé à élaborer une stratégie de CRI applicable à l'ensemble de l'exécutif. Une question a été ajoutée à la grille d'AIR en 2019 : on demande désormais si la nouvelle mesure envisagée est susceptible d'avoir une incidence sur les échanges et les investissements internationaux. Le gouvernement a publié en 2019 un livre blanc sur la réglementation face à la quatrième révolution industrielle où étaient énoncées des mesures visant à réformer le système réglementaire au service de l'innovation. Dans le cadre de ces mesures, un Conseil sur les horizons réglementaires (*Regulatory Horizons Council*) a été institué pour conseiller l'exécutif sur les textes à réformer pour suivre le rythme des évolutions technologiques. De plus, un projet pilote de test d'impact sur l'innovation a été mené dans l'objectif de garantir la prise en compte, à un stade précoce de l'élaboration des mesures, de leurs incidences sur l'innovation.

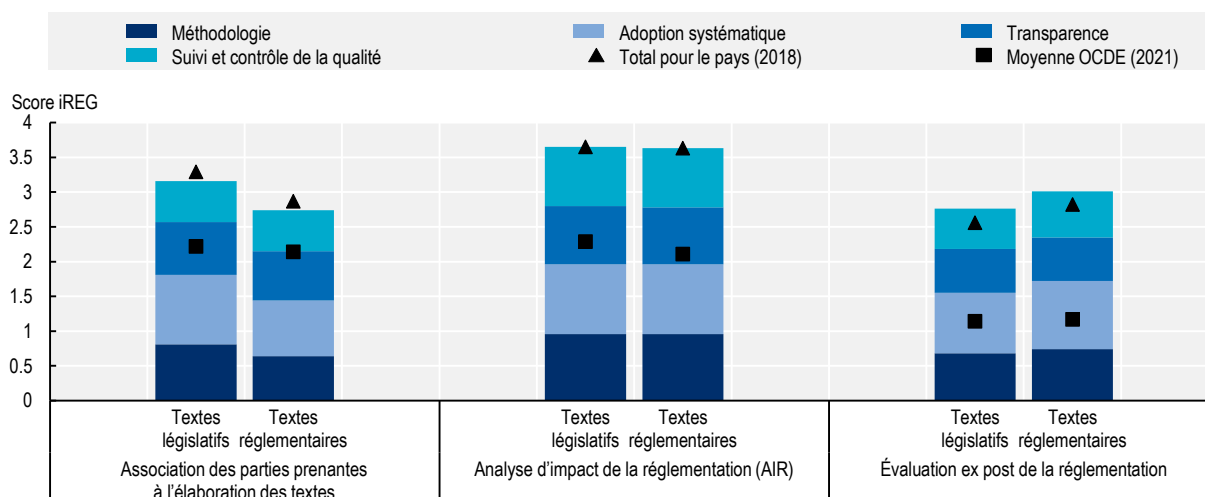
Toutefois, le système de politique réglementaire britannique reste principalement axé sur les entreprises, la loi de 2015 sur les petites entreprises et l'emploi (*Small Business Enterprise and Employment Act*) obligeant l'exécutif à se fixer, à chaque nouvelle législature, un objectif d'allègement de la charge réglementaire pour les entreprises et la société civile. Les ministères procèdent régulièrement à des examens post-mise en œuvre, en particulier pour l'ensemble des mesures dotées d'une incidence forte sur les entreprises. De plus, avant leur mise en œuvre, les nouvelles mesures réglementaires dotées d'incidences importantes pour les entreprises sont censées être soumises à une AIR complète ainsi qu'à un contrôle d'une instance britannique, le *Regulatory Policy Committee* (RPC). Le Royaume-Uni pourrait avoir intérêt à élargir le champ de son programme actuel de politique réglementaire au-delà des seules entreprises, et à tenir compte d'autres éléments importants pour la durabilité et l'inclusivité de la croissance.

Le RPC est un organe consultatif extérieur aux ministères qui est chargé de procéder, pour le compte de l'exécutif, à un contrôle externe et indépendant des éléments probants et des travaux d'analyse présentés à l'appui des propositions de nouveaux textes dans le cadre des AIR. Il est aussi chargé de réaliser des évaluations *ex post* des textes existants. D'importantes modifications ont été apportées au périmètre du rôle de contrôle du RPC entre 2017 et 2019. Une nouvelle règle de seuil a été instaurée dans le cadre du programme d'amélioration de la réglementation. Désormais, seules les mesures dotées d'incidences importantes sur les entreprises (impact positif ou négatif supérieur à 5 millions de GBP) sont censées faire l'objet d'une AIR complète et être soumises au contrôle du RPC.

La Direction de l'amélioration de la réglementation (*Better Regulation Executive* – BRE), qui est rattachée au ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle, est chargée de l'amélioration de la réglementation, et c'est à elle qu'il revient en premier lieu de promouvoir et d'assurer l'évolution du cadre de la politique réglementaire. Le Bureau du Cabinet (*Cabinet Office*) produit un guide de rédaction des textes et assure la formation et l'accompagnement des ministères porteurs de projets de texte. Il est également chargé de définir des positions communes à l'ensemble de l'exécutif, principalement selon un processus d'accord collectif.

Au Royaume-Uni, des consultations publiques en ligne sont systématiquement effectuées pour les nouveaux textes. Pour améliorer l'accessibilité de ces consultations, le Royaume-Uni pourrait fixer une durée minimum de consultation de l'ensemble de la population.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Royaume-Uni, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 89 % des textes législatifs au Royaume-Uni).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Royaume-Uni : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques du Royaume-Uni pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Slovénie

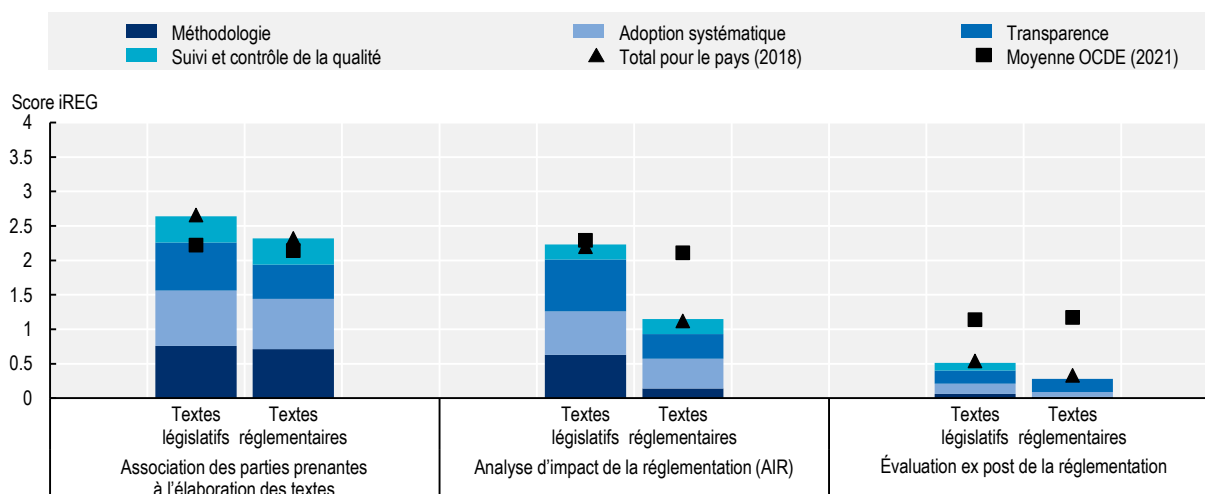
## Vue d'ensemble et évolutions récentes

La Slovénie déploie des efforts pour renforcer la politique de la réglementation dans son Plan d'action 2019-2022, qui prévoit d'élargir la portée des documents d'orientation de l'AIR à l'évaluation des impacts non financiers et recommande d'instaurer des analyses d'impact préliminaires. Des AIR sont à l'heure actuelle menées pour tous les textes législatifs et certains textes réglementaires. En 2019, une AIR était réalisée pour 96 % des projets de textes législatifs, pendant ou après leur élaboration. Les obligations d'analyse d'impact pour les textes réglementaires sont moins strictes que pour les textes législatifs. L'élaboration des textes réglementaires ne nécessite pas de quantifier les coûts et les avantages et les analyses d'impacts sont réalisées uniquement dans certains cas. Les processus d'AIR, en particulier pour les textes réglementaires, pourraient être renforcés en ajoutant des tests de seuil ou des critères de proportionnalité qui permettraient de déterminer quelles réglementations doivent faire l'objet d'une analyse approfondie. Le Plan d'action constitue à cet égard une avancée positive puisqu'il prévoit notamment un examen approfondi des possibles répercussions sociales et environnementales.

Bien que le Plan d'action modifie le mandat du Secrétariat général du gouvernement, les fonctions de contrôle demeurent réparties entre plusieurs institutions. Le Secrétariat général du gouvernement est désormais chargé du suivi de la mise en œuvre de la consultation des parties prenantes. Le contrôle de l'AIR relève du ministère de l'Administration publique et du ministère du Développement économique et de la Technologie. 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 des instances gouvernementales. Il participe également à l'établissement d'orientations relatives aux outils de gestion de la réglementation et à la coordination de la politique réglementaire.

La Slovénie a très tôt adopté le modèle des coûts standard (MCS), étayé par l'application du test d'impact sur les PME, qui contribue à évaluer les conséquences économiques. La majorité des efforts entrepris en matière d'évaluation *ex post* demeurent axés sur la diminution de la charge administrative. Le portail internet « Arrêter la bureaucratie » (<https://www.stopbirokraciji.gov.si>) permet aux citoyens et aux représentants des entreprises d'émettre des suggestions pour diminuer les formalités et de suivre leur mise en œuvre sur le site Web du document unique ([www.enotnazbirkaukrepoz.gov.si](http://www.enotnazbirkaukrepoz.gov.si)). Bien que l'évaluation *ex post* soit obligatoire pour les textes législatifs adoptés par le biais de procédures d'urgence, son utilisation pourrait être élargie à d'autres réglementations et le pays pourrait déterminer si les objectifs des réglementations existantes sont atteints. L'association des parties prenantes est obligatoire pour tous les textes législatifs et réglementaires. Le pays pourrait l'accroître encore en informant systématiquement à l'avance les citoyens des consultations prévues, des AIR et des évaluations *ex post*.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Slovénie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 90 % des textes législatifs en Slovénie).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Slovénie : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Slovénie pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



# Suède

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

L'association des parties prenantes est profondément ancrée dans le processus d'élaboration des lois en Suède. Le pays utilise désormais de manière plus systématique le portail public centralisé sur lequel sont déposés les consultations et les documents correspondants afin de recueillir les commentaires des autorités, des organismes, des municipalités, des parties prenantes concernées et du grand public. Les parties prenantes peuvent envoyer leurs retours par courriel au responsable public concerné et ils sont ensuite publiés sur le site Web. La Suède gagnerait à mettre en place un site de consultation plus interactif, sur lequel le grand public pourrait publier ses commentaires et répondre aux suggestions formulées par d'autres parties prenantes.

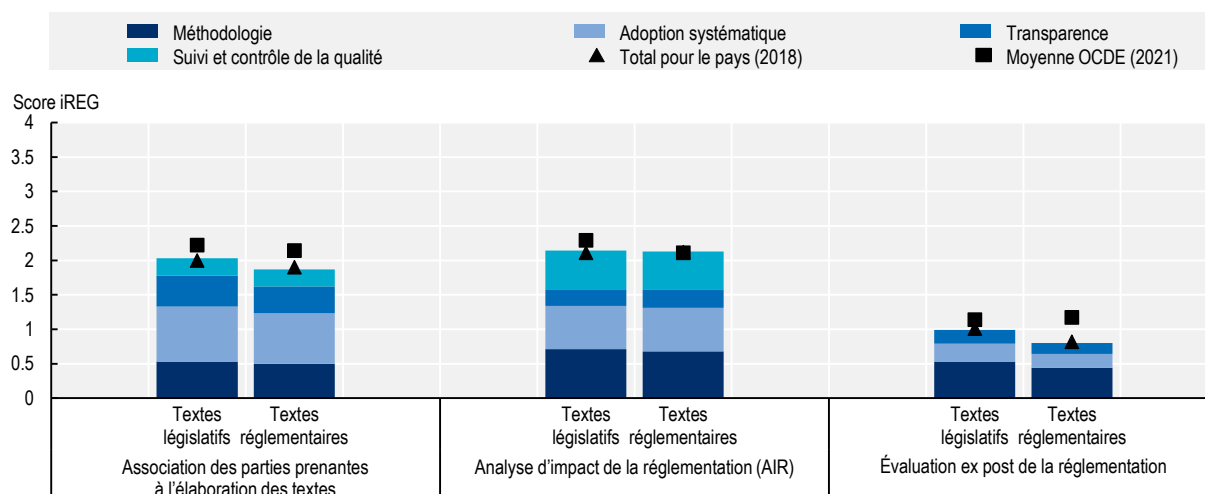
Lorsqu'une commission d'enquête est nommée pour étudier une action publique donnée, elle rassemble en principe des responsables de l'action gouvernementale, des experts et des responsables politiques afin de mener une consultation au début du processus. La commission analyse et évalue la proposition. Le rapport final est envoyé aux parties prenantes concernées pour examen, puis la procédure conjointe d'élaboration du projet se poursuit au sein des instances gouvernementales.

La simplification reste un pilier de la politique réglementaire. En 2020, le Comité d'innovation technologique et d'éthique (Komet) a créé un forum pour recueillir les retours d'information des citoyens et des entreprises sur les barrières réglementaires au développement technologique. Cette initiative a donné lieu à des études de faisabilité sur 11 des propositions reçues dans le domaine de la santé, des sciences et des transports.

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*. En 2018, les directives relatives à l'analyse d'impact ont été mises à jour pour apporter des orientations plus détaillées sur l'évaluation des conséquences économiques, sociales et environnementales, ainsi que sur la façon de consulter les acteurs concernés. Étant donné qu'il n'existe pas d'obligation de réaliser systématiquement des évaluations *ex post*, elles sont généralement menées à titre ponctuel par un ministère, un organe public ou une commission d'enquête. Les particuliers ou les groupes de défense d'intérêts peuvent aussi suggérer la conduite d'une évaluation *ex post* en envoyant directement leurs propositions au ministère ou à l'organe public compétents. La Suède pourrait envisager de développer les évaluations *ex post* en conduisant des examens complets et détaillés dans des secteurs ou domaines d'action particuliers.

Le Conseil suédois pour l'amélioration de la réglementation est l'organe décisionnel chargé d'examiner la qualité des analyses d'impact des propositions de textes législatifs exerçant une incidence sur les entreprises. Son secrétariat est hébergé par l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale. Celle-ci est chargée d'élaborer des méthodes, de fixer des orientations et de dispenser des formations sur les outils de gestion de la réglementation. Par ailleurs, 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 aux répercussions de l'application de la réglementation sur les entreprises.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Suède, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé.

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Suède : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	Jamais/▲ Non
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	Jamais/▲ Non
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	les évaluations de textes existants	Les principaux(ales)/■ Souvent
Publication en ligne :	des consultations en cours*	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des avis des participants au processus de consultation ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des AIR	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des évaluations des textes existants ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	Jamais/▲ Non
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	Jamais/▲ Non
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	Jamais/▲ Non
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	Certain(e)s/■ Parfois

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Suède pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Suisse

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

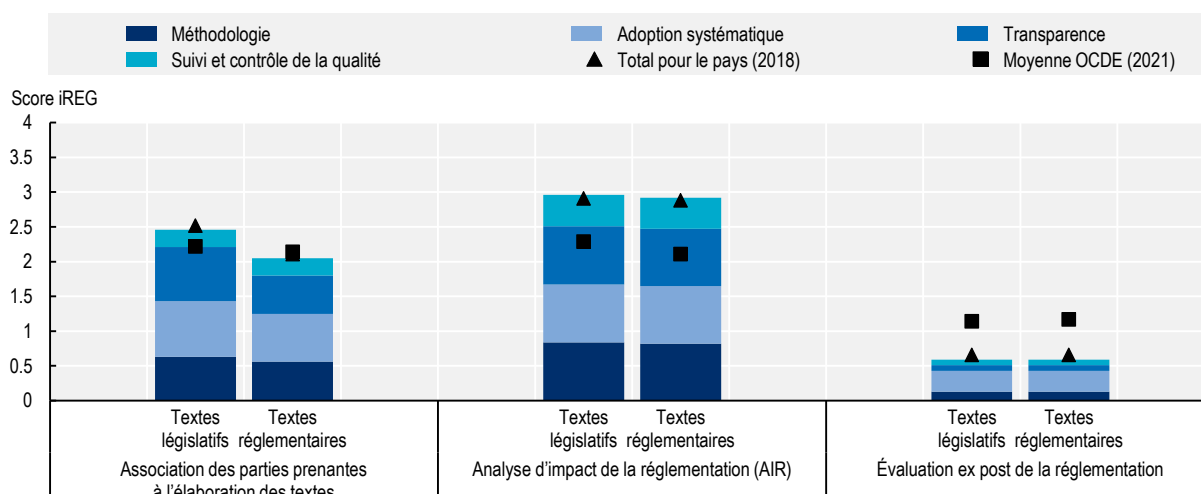
La Suisse a réformé son cadre de politique réglementaire en 2019, notamment avec l'adoption par le Conseil fédéral de nouvelles directives en matière d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). L'obligation de procéder à une AIR pour tous les textes suisses a été affinée par l'instauration d'une procédure dite de « *quick check* » et par une prise en compte accrue de la proportionnalité. Tous les textes doivent subir une AIR préliminaire qui permet de repérer ceux qui doivent faire l'objet d'une analyse approfondie. On procède à un test de seuil fondé sur des critères quantitatifs et qualitatifs pour déterminer si un texte doit faire l'objet d'une AIR simplifiée ou complète. En outre, l'obligation de quantifier les coûts de la réglementation a été élargie et systématisée. Elle s'applique notamment pour tous les nouveaux textes qui occasionnent des coûts supplémentaires à plus de 1 000 entreprises, ou qui imposent un fardeau particulièrement lourd à un secteur économique. La Suisse consacre moins d'attention à la quantification des avantages et des coûts de la réglementation pour les citoyens.

Le secrétariat d'État à l'Économie (SECO), qui dépend du département fédéral de l'Économie, de la Formation et de la Recherche (DEFR), produit des directives concernant la conduite des AIR. De plus, il examine certaines AIR afin de livrer des avis non publics sur leur qualité. En outre, il est chargé de promouvoir la coopération réglementaire internationale (CRI). Le SECO publie aussi des rapports sur le niveau des coûts réglementaires et sur les résultats des enquêtes menées auprès des entreprises pour évaluer la façon dont elles perçoivent le fardeau administratif. Un nouveau texte a été adopté pour définir formellement et définitivement les tâches et les compétences du SECO en matière d'AIR. L'Office fédéral de la justice ainsi que la section du droit et les services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale sont chargés d'examiner la qualité juridique des projets de textes et de formuler des conseils en matière d'association des parties prenantes. L'Office fédéral de la justice formule des directives pour la rédaction des textes de loi et pour les processus d'association des parties prenantes ainsi que pour l'évaluation *ex post*. Il gère aussi le réseau « évaluation dans l'administration fédérale », qui constitue un lieu d'échanges sur l'évaluation au sein de l'administration fédérale suisse.

Les parties prenantes peuvent commenter tous les projets de textes législatifs et les principaux projets de textes réglementaires dans le cadre de consultations en ligne publiques qui durent au moins 12 semaines. La Suisse est l'un des rares membres de l'OCDE à informer sa population à l'avance des consultations à venir. Une association précoce des parties prenantes quant à la nature du problème et aux solutions possibles est réalisée pour la plupart des textes, mais elle n'est pas ouverte à l'ensemble de la population. La Suisse pourrait avoir intérêt à instaurer une démarche plus systématique en matière de consultations précoces.

L'obligation de procéder à l'évaluation des politiques publiques est inscrite dans la Constitution suisse. Toutefois, l'évaluation *ex post* des textes n'est obligatoire que pour certains d'entre eux. Même s'il existe des dispositifs de coordination dans l'ensemble de l'administration ainsi que des services d'appui à l'évaluation, il n'existe pas de méthodes normalisées à suivre pour procéder aux évaluations.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Suisse, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les indicateurs relatifs à l'association des parties prenantes et à l'AIR pour les textes législatifs portent uniquement sur les projets de texte d'initiative gouvernementale (soit 82 % des textes législatifs en Suisse).

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Suisse : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	■
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	■
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	■
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	■
	les évaluations de textes existants	■
Publication en ligne :	des consultations en cours*	■
	des avis des participants au processus de consultation ▲	■
	des AIR	■
	des évaluations des textes existants ▲	■
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	■
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	■
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	■
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	■

■ Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui  
 ■ Les principaux(ales)/■ Souvent  
 ■ Certain(e)s/■ Parfois  
 ■ Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de la Suisse pour les textes législatifs d'initiative gouvernementale.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Turquie

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

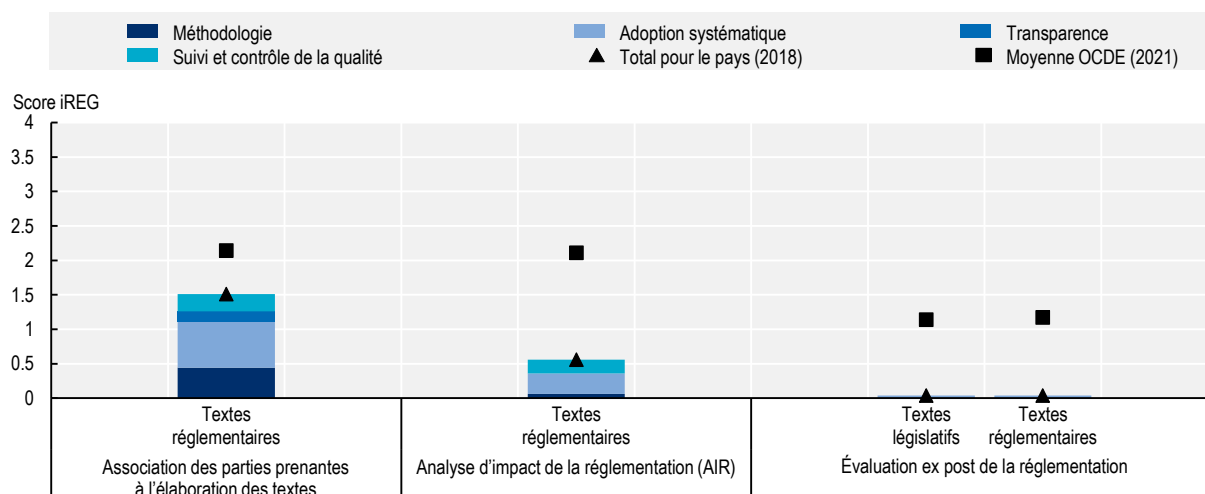
La Turquie a entamé sa démarche d'amélioration de sa réglementation au début des années 2000. Un « Décret sur les principes et procédures de rédaction des textes » adopté le 17 février 2006 par son Conseil des ministres (le « Décret ») constitue le cadre de référence de l'amélioration et du maintien de la qualité des textes législatifs et réglementaires turcs. Le Décret est en cours de révision comme suite aux modifications apportées à la Constitution turque en 2017, qui sont entrées en vigueur en 2018.

Il ne semble pas que des consultations ouvertes à l'ensemble de la population turque aient été effectuées ces dernières années, qu'il s'agisse de consultations en ligne ou de consultations ouvertes à un plus large public. Il serait possible de mieux associer les parties prenantes en instaurant une démarche systématique en matière de consultations publiques sur les nouveaux projets de textes et en créant des documents informant la population à l'avance des consultations à venir.

L'examen des textes déjà en vigueur ne fait pas encore formellement partie des pratiques turques de gestion de la réglementation. Les régulateurs ont ponctuellement la possibilité de recevoir des réclamations des parties affectées, même si c'est à chaque ministère de déterminer s'il va leur donner suite. Il conviendrait de systématiser les évaluations *ex post* pour éclairer la conception des nouvelles politiques et pour évaluer si les textes existants remplissent leurs objectifs.

À l'heure actuelle, l'AIR n'est pratiquée pour aucun texte législatif. L'AIR ne s'applique qu'aux textes réglementaires, et uniquement si le Président demande qu'elle soit effectuée.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Turquie, 2021



Note : Plus un pays a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. En raison d'un changement du système politique au cours de la période d'enquête, lequel a affecté les processus d'élaboration des lois, les indicateurs composites afférents à l'association des parties prenantes à l'élaboration des textes et à l'AIR des textes législatifs ne sont pas disponibles.

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Turquie : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	
	les évaluations de textes existants	
Publication en ligne :	des consultations en cours*	
	des avis des participants au processus de consultation ▲	
	des AIR	
	des évaluations des textes existants ▲	
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

Note : les données portent sur les pratiques de la Turquie concernant les textes réglementaires.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

# Union européenne

## Vue d'ensemble et évolutions récentes

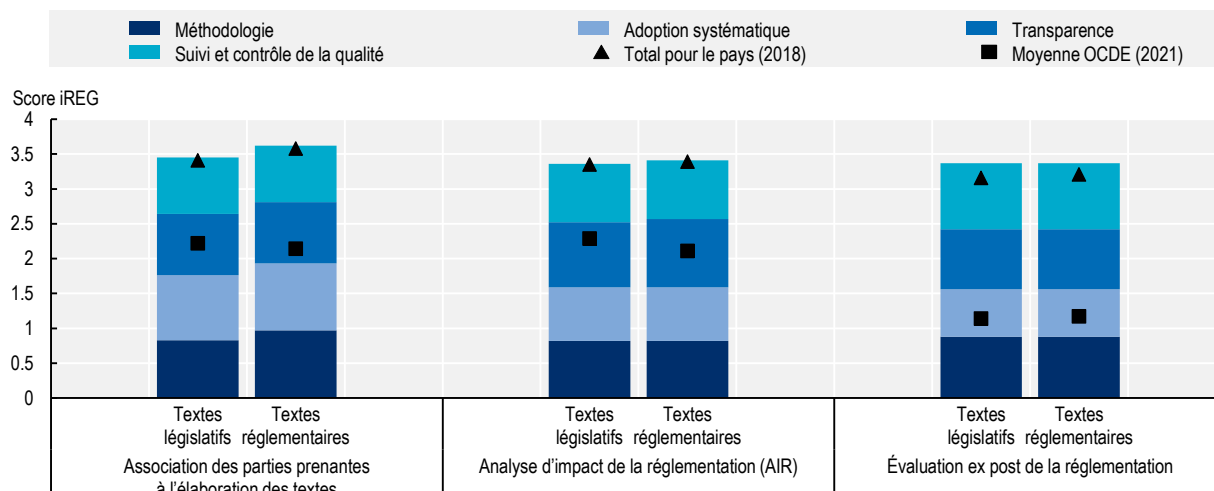
L'accord interinstitutionnel conclu en 2016 entre la Commission européenne (CE), le Parlement européen et le Conseil reconnaît l'association des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation *ex post* comme des éléments essentiels en vue d'améliorer la qualité de la réglementation. La CE est l'exécutif de l'Union européenne (UE). Elle élabore les propositions de texte et les présente, pour adoption, au Parlement européen et au Conseil en utilisant sa « boîte à outils pour une meilleure réglementation ». Dans sa Communication de 2021 sur le thème « Une meilleure réglementation », la Commission a annoncé son intention de rationaliser encore les consultations, notamment au moyen d'appels à contributions, d'intégrer la prospective, de compenser l'ajout de nouveaux textes par le retrait de textes existants et d'obliger les responsables publics à fournir des indications sur la concrétisation d'objectifs de long terme liés, par exemple, aux changements climatiques et aux ODD.

Le secrétariat général de la Commission européenne veille à la cohérence d'ensemble des travaux de la Commission, vérifie qu'ils respectent son engagement en faveur d'une meilleure réglementation et élabore sa politique en la matière. Il contrôle les AIR, les processus d'association des parties prenantes et les évaluations *ex post*, supervise les activités de réduction de la charge réglementaire, fournit des renforts et rédige des projets d'orientations internes en matière d'amélioration de la réglementation. Il assure aussi le secrétariat du comité d'examen de la réglementation, qui rassemble trois représentants de la Commission et trois experts extérieurs et qui est présidé par un Directeur général de la Commission. Le comité d'examen de la réglementation vérifie la qualité de toutes les analyses d'impact, des principales évaluations et des bilans de qualité. En 2020, son mandat a été élargi à des activités de communication et de contrôle concernant la règle « un ajout, un retrait ». L'élargissement du mandat du comité d'examen de la réglementation vise à tenir compte de la décision de la Commission européenne d'intégrer la prospective stratégique à ses méthodes de travail, notamment pour éclairer la conception des nouvelles initiatives et le réexamen des initiatives existantes. Au sein du Parlement européen, la Direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne examine elle aussi les AIR jointes aux projets de texte soumis par la Commission et procède à des analyses approfondies et à des analyses d'impact d'amendements à la demande des commissions du Parlement. Le Conseil a lui aussi renforcé sa capacité à évaluer l'impact de ses principaux amendements, mais n'en a pas encore fait usage.

Des analyses d'impact *ex ante* continuent d'être effectuées pour les principaux textes. Une analyse d'impact initiale, qui englobe une analyse initiale des impacts potentiels et des autres solutions possibles, est préparée et fait l'objet d'une consultation avant le lancement d'une AIR complète. À l'issue de cette période initiale de consultation, la Commission européenne procède à des consultations publiques lors de l'élaboration des initiatives, avec une analyse d'impact. Les projets de texte et l'AIR complète correspondante sont ensuite publiés en ligne pour commentaires, comme suite à l'adoption de la proposition par le collège des commissaires. Les projets de textes de droit dérivé font l'objet de consultations publiques. Il serait possible d'améliorer encore la transparence en rendant accessibles les AIR relatives aux textes de droit dérivé à ce stade, et en donnant la possibilité de commenter l'analyse formulée.

Le système d'évaluation *ex post* de l'Union européenne, qui combine des évaluations systématiques de textes pris individuellement à des « bilans de la qualité » complets de secteurs d'activité, invite à la formulation de commentaires sur les feuilles de route des évaluations et sur les principaux éléments de toutes les évaluations. Le comité d'examen de la réglementation fournit désormais des indicateurs de qualité au sujet des évaluations, qui sont rendus publics parallèlement à des statistiques de conformité. La plateforme « Prêts pour l'avenir » rassemble des représentants de la Commission, des États membres et de parties prenantes non étatiques en vue de formuler des suggestions de simplification et de révision de la législation européenne. Les indicateurs qui suivent portent principalement sur les pratiques de la Commission européenne. Les autres institutions européennes, et en particulier le Conseil, semblent être moins avancées dans l'application de l'accord interinstitutionnel de 2016.

## Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires (iREG) : Union européenne, 2021



Note : Plus un acteur a mis en œuvre de pratiques réglementaires préconisées dans la [Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), plus son score iREG est élevé. Les résultats présentés valent pour tous les textes (règlements, directives, actes d'exécution et actes délégués) relevant de l'initiative de la Commission européenne, seule détentrice du droit d'initiative législative dans le système européen.

Source : enquêtes de 2017 et 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.

### Union européenne : la transparence tout au long du cycle de l'action publique

Information préalable de la population :	qu'une consultation publique est prévue	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est prévue ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	que des évaluations <i>ex post</i> sont prévues	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Consultation des parties prenantes sur :	les projets de texte	Les principaux(ales)/■ Souvent
	les évaluations de textes existants	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Publication en ligne :	des consultations en cours*	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des avis des participants au processus de consultation ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des AIR	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	des évaluations des textes existants ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Utilisation par les pouvoirs publics :	d'un ou plusieurs site(s) internet interactif(s) permettant de consulter les parties prenantes ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	d'un ou plusieurs site(s) internet permettant à la population de formuler des recommandations sur les textes existants ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
Fourniture par les responsables publics d'une réponse publique :	aux commentaires formulés lors des consultations ▲	Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
	aux recommandations formulées lors des évaluations <i>ex post</i> ■	Les principaux(ales)/■ Souvent

- Tou(te)s/■ Toujours/▲ Oui
- Les principaux(ales)/■ Souvent
- Certain(e)s/■ Parfois
- Jamais/▲ Non

\* Publication en ligne sur un site officiel unique.

Note : ces données portent sur les pratiques de l'Union européenne pour les textes à l'initiative de l'exécutif.

Source : enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, <https://oe.cd/ireg>.



## Annexe A. 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, 2017 et 2021 sur les indicateurs en matière réglementaire. Ce Guide de lecture vise à aider les lecteurs à mieux cerner la portée des données recueillies grâce à ces enquêtes, et à comprendre certaines des limites liées à l'utilisation des indicateurs. Veuillez noter que cette édition des *Perspectives* intègre aussi les réponses à de nouvelles questions d'enquête qui ont été rédigées en collaboration avec le groupe d'étude « Mesurer les performances en matière de réglementation ». Ces questions, qui portent sur l'évaluation *ex post*, reflètent l'évolution actuelle de la réflexion sur l'activité normative, dans le sillage de la publication récente de *Principes de bonne pratique* sur l'évaluation *ex post* (OCDE, 2021<sup>[1]</sup>). Le Secrétariat a actualisé l'indicateur composite relatif à l'évaluation *ex post* avant le lancement de l'enquête, en 2020. Afin d'obtenir une série chronologique fiable pour l'indicateur composite relatif à l'évaluation *ex post*, il a fallu compléter les questionnaires de 2014 et 2017 par un nombre limité de réponses à de nouvelles questions. Les questions relatives à l'examen de légalité des textes ont elles aussi été révisées.

De plus, de nouvelles questions d'enquête ont été ajoutées dans les domaines de la politique réglementaire et des risques ainsi que de la cohérence à l'échelle de l'ensemble des niveaux d'administration. 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.

Les trois enquêtes sur les indicateurs en matière réglementaire ont permis de dresser un état des lieux au 31 décembre 2014, au 31 décembre 2017 et au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les données pour 2014 portent sur 34 pays de l'OCDE et sur l'Union européenne. Les données pour 2017 portent sur 36 pays de l'OCDE et deux pays candidats à l'adhésion à l'OCDE (au moment de la collecte des données) ainsi que sur l'Union européenne. Les données pour 2021 portent sur les 38 pays de l'OCDE et sur l'Union européenne. 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* que le Conseil de l'OCDE a adoptée en 2012 (OCDE, 2012<sup>[2]</sup>).

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 énoncées, mais aussi des données probantes sur la mise en œuvre de ces exigences. La méthodologie de l'enquête ainsi que les indicateurs composites sont présentés en détail au chapitre 2.

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'édition 2021 de l'enquête sur les indicateurs en matière réglementaire comportait également une série de questions relatives : à l'examen de légalité des textes et à leur cohérence à l'échelle des divers niveaux d'administration (chapitre 2) ; au dispositif institutionnel mis en place en matière de politique réglementaire et de contrôle de la réglementation (chapitre 3) ; à la coopération réglementaire internationale, en lien avec le principe n° 12 de la Recommandation de 2012 (chapitre 4) ; et à la réglementation fondée sur les risques (chapitre 6). 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 qui sont suivis par le pouvoir exécutif national pour l'élaboration des textes (législatifs comme réglementaires) dans tous les domaines d'action. Toutefois, les questions relatives à l'évaluation *ex post* portent sur l'ensemble des textes nationaux, qu'ils procèdent d'une initiative du parlement ou de l'exécutif. D'après les données dont on dispose, la plupart des textes nationaux semblent couverts par les réponses à l'enquête, avec quelques disparités selon les pays. La plupart des pays de l'échantillon sont dotés d'un système parlementaire. Leurs textes législatifs nationaux émanent donc en majeure partie de propositions de l'exécutif. Toutefois, tel n'est pas le cas aux États-Unis, où l'exécutif n'est à l'initiative d'aucun texte législatif, ni, dans une moindre mesure, en Colombie, en Corée, au Costa Rica, au Mexique, au Portugal et en République tchèque, où la proportion de textes législatifs issus d'une initiative de l'exécutif est faible par rapport aux autres pays Membres de l'OCDE.

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<sup>[3]</sup>). 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, l'enquête actuelle accorde une attention plus grande aux données probantes et aux exemples fournis 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 analyses d'impact, ni évoqué avec les parties prenantes l'impact effectif de ces AIR sur la qualité des textes.

Des examens nationaux approfondis 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/Union européenne/CE-CCR, 2008<sup>[4]</sup>). 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.

## Références

- Freudenberg, M. (2003), « Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2003/16, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/405566708255>. [3]
- OCDE (2021), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eb656b8d-fr>. [1]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>. [2]
- OCDE/Union européenne/CE-CCR (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en>. [4]

# Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021

La législation et la réglementation régissent la vie quotidienne des entreprises et des citoyens, et sont des outils essentiels de l'action publique. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence le rôle crucial que joue la réglementation dans l'économie et la société, tout en révélant, dans l'activité normative conduite aux niveaux national et international, des lacunes qui ont coûté des vies et de l'argent. La publication *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021*, troisième édition de cette série thématique, dresse une cartographie des efforts déployés par les pays pour améliorer la qualité de la réglementation conformément à la Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires, et diffuse des bonnes pratiques dans le domaine de la réglementation grâce auxquelles il peut s'avérer plus facile de combler ces lacunes. Elle apporte des éclairages sans équivalent sur les approches des pays en matière d'élaboration, d'application et de révision de la réglementation, et comporte des recommandations visant à optimiser le ciblage des efforts nationaux pour faire en sorte que la législation et la réglementation produisent les effets escomptés. Enfin, certaines approches souples et innovantes de l'activité normative, comme le « bac à sable » réglementaire, les éclairages comportementaux, et la réglementation fondée sur les résultats, axée sur les données ou fondée sur les risques, sont abordées dans cette édition.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-71514-1  
PDF ISBN 978-92-64-99853-7



9 789264 715141