© OCDE 2016

Chapitre 2

Une vision d'avenir pour la politique de la réglementation

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

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

Principales conclusions

Tendances

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

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

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

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

Pistes pour l'avenir

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

Les enjeux de la politique de la réglementation

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

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

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

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

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

Le positionnement stratégique difficile de la politique de la réglementation

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

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

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

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

Source : Développé par le Secrétariat de l'OCDE.

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

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

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

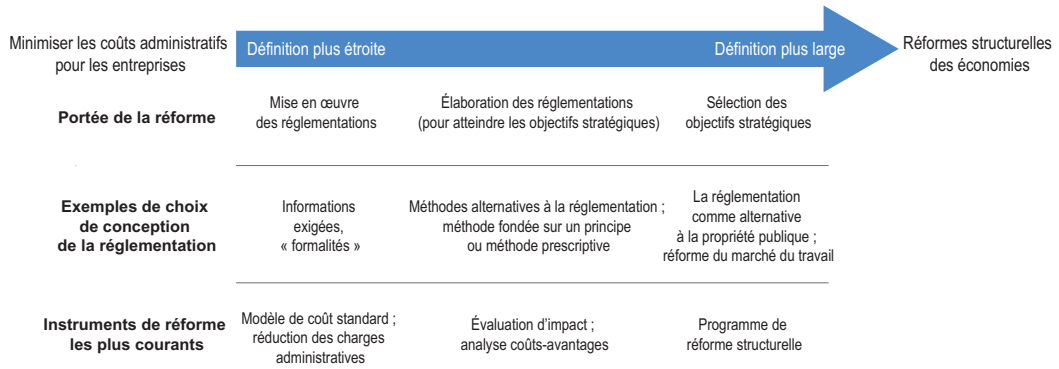
Réduire les effets pervers et imprévus La réglementation a des effets indirects, des avantages et des inconvénients. La politique de la réglementation peut constituer un moyen d'atténuer l'ampleur ou l'impact de ces effets.	**Réduire les incohérences, l'imprévisibilité et le manque de connaissances**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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'économie politique des réformes réglementaires est complexe

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

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

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

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

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

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

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

24 répondants

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

Les cellules bleues indiquent les étapes où les acteurs participent plus activement dans le cycle réglementaire.

Note : Les 24 répondants étaient l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Brésil, le Chili, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

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

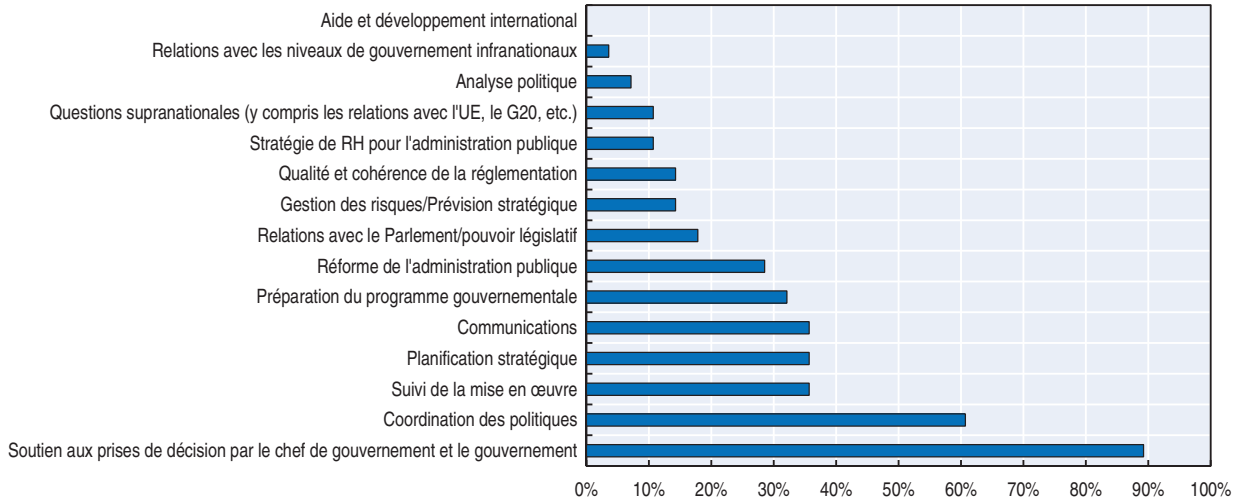
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325902

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

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

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

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



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

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

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

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

Perspectives pour la politique de la réglementation

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

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

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

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

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

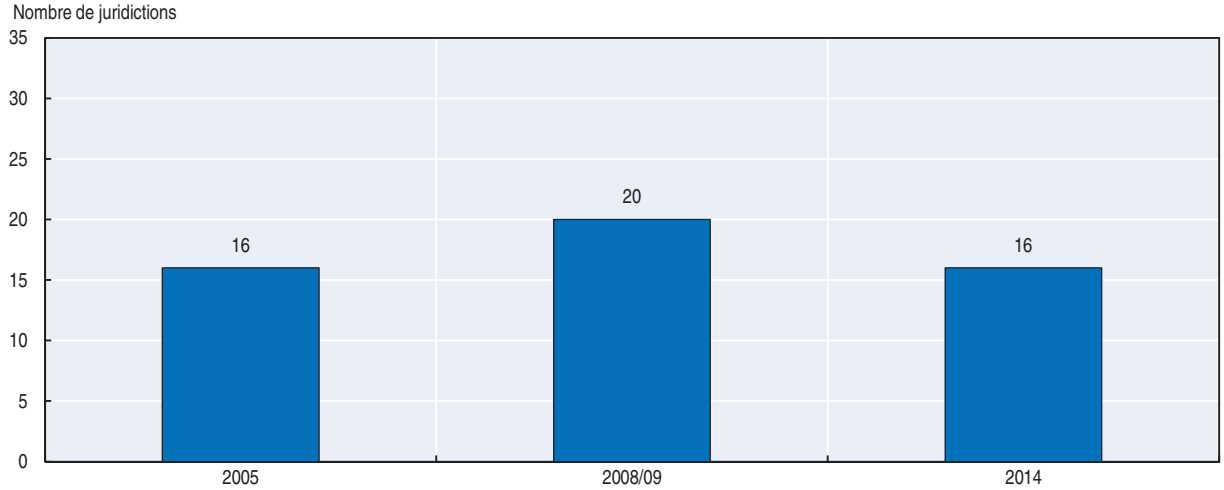
Changer la culture d'application de la réglementation

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

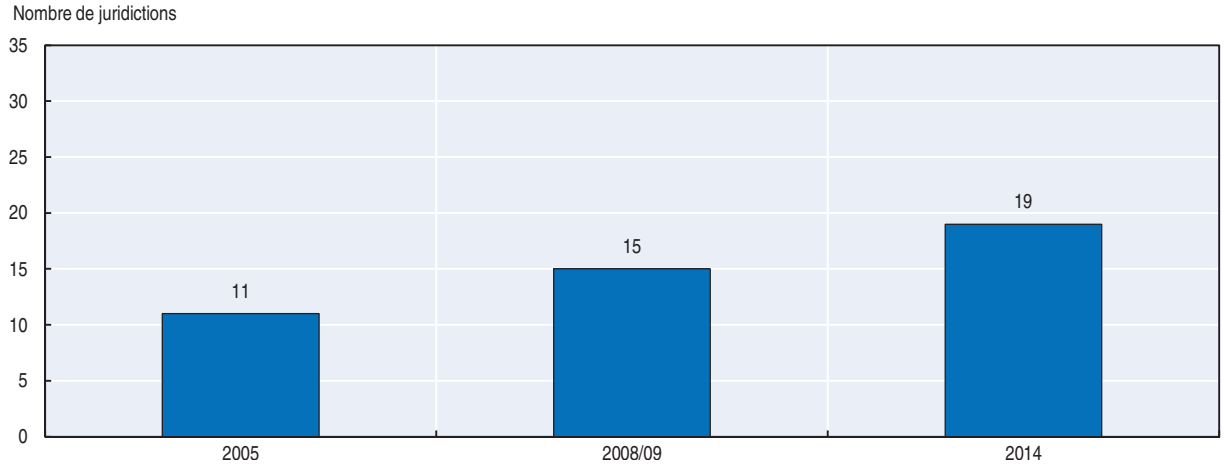
Le potentiel que représentent les acteurs traditionnels et les acteurs émergents, étatiques ou non, à l'appui d'une meilleure réglementation reste encore inexploité, même au niveau infranational

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

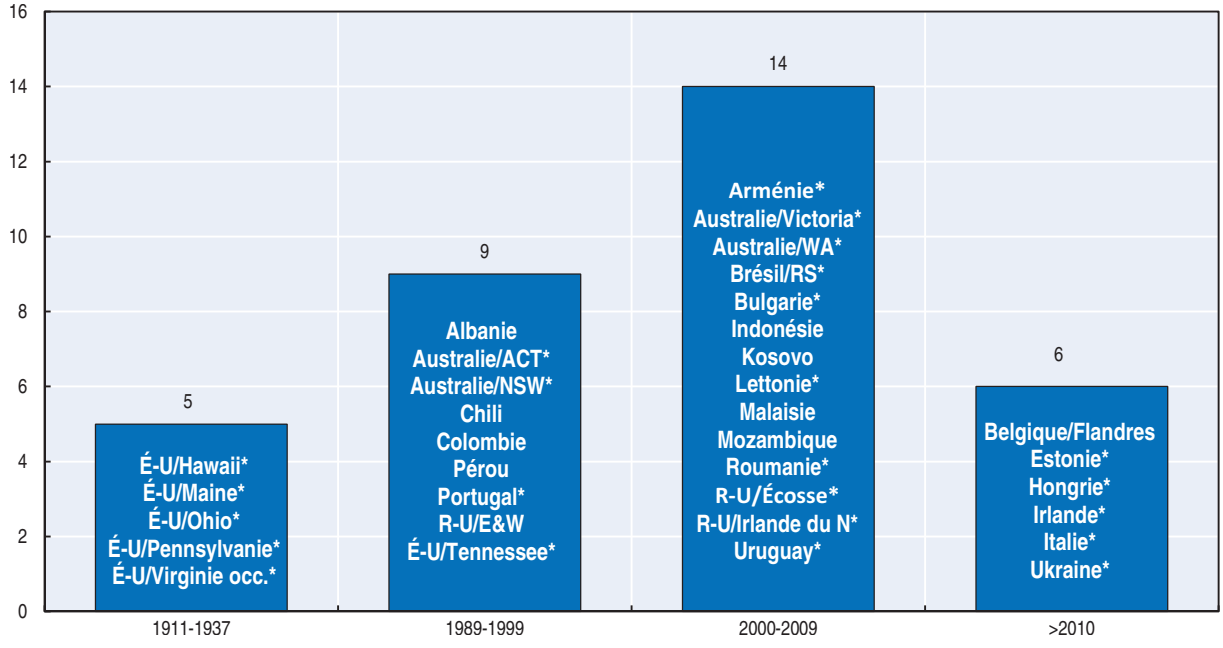
Renforcer la performance des régulateurs économiques

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

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

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

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



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

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

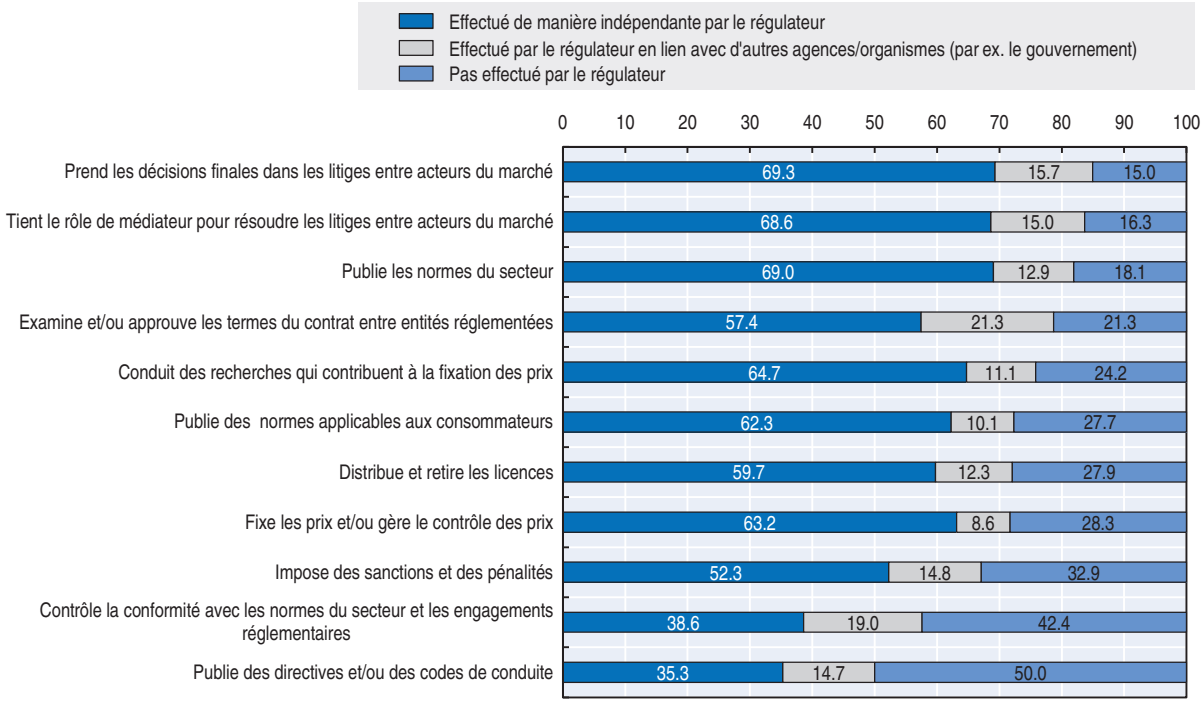
Les observations recueillies dans le cadre de l'enquête sur la réglementation des marchés de produits (OCDE, 2016a, à paraître) montrent que les mécanismes de gouvernance des organismes de contrôle varient considérablement d'un secteur à l'autre. Des données récentes sur la gestion réglementaire des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

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

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

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

En pourcentage



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

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

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

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

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

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

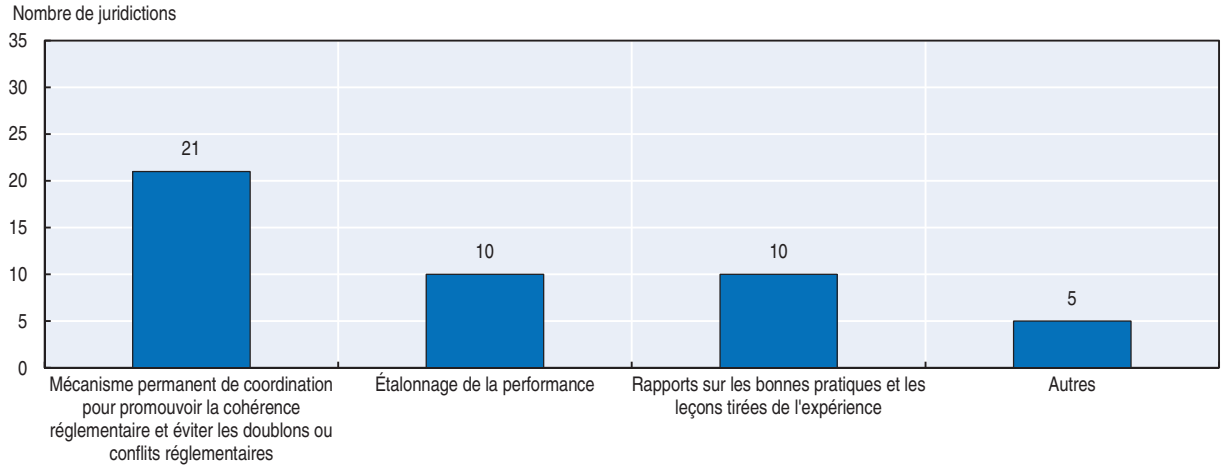
La politique de la réglementation ne se joue pas qu'au niveau national : elle implique de garantir la qualité et la cohérence aux niveaux infranationaux

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

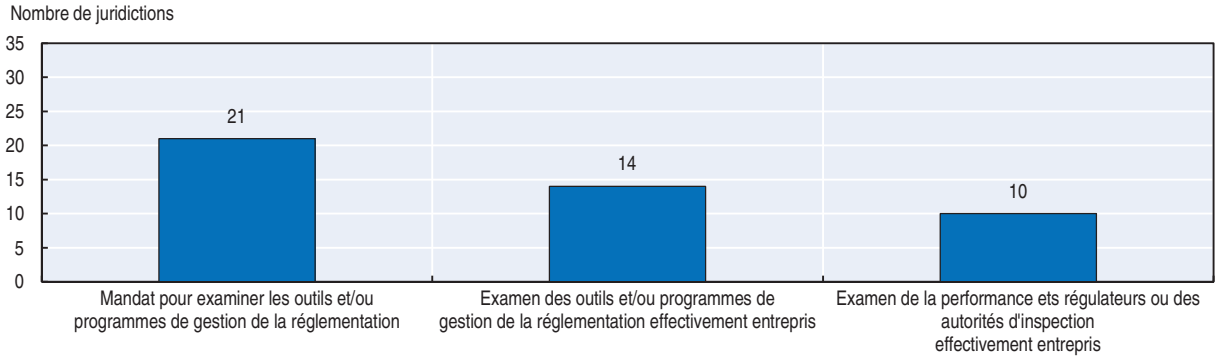
pourraient également décrire de manière explicite ce « rôle de facilitation » des gouvernements nationaux et recommander aux territoires infranationaux de s'inspirer des actions engagées au niveau central.

Le potentiel inexploité des institutions supérieures de contrôle

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

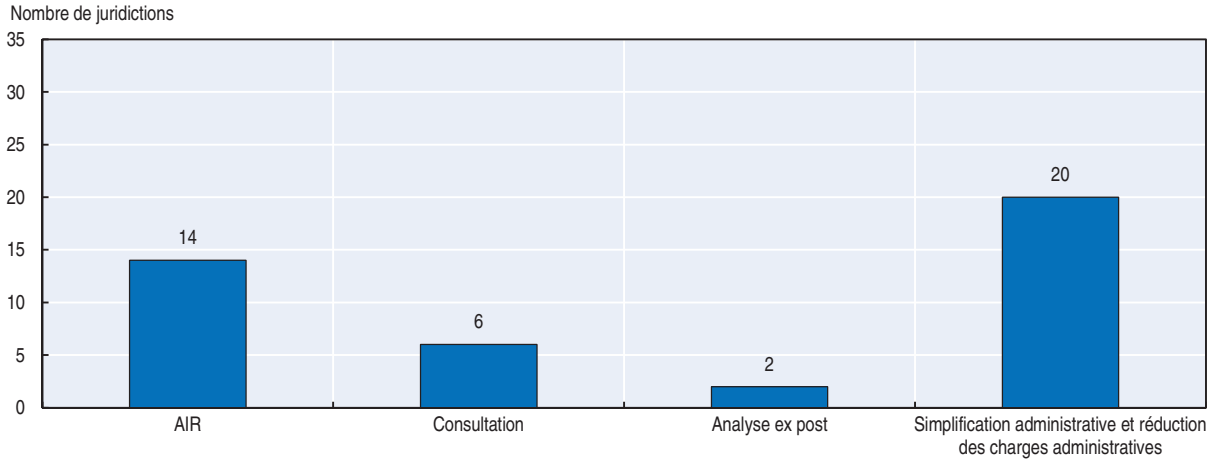
Pour que les observations factuelles soient intégrées dans le processus décisionnel, elles doivent être disponibles et pouvoir être utilisées avant que la décision soit prise. Pour les réglementations les plus importantes, il est particulièrement important de s'assurer de la participation des parties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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

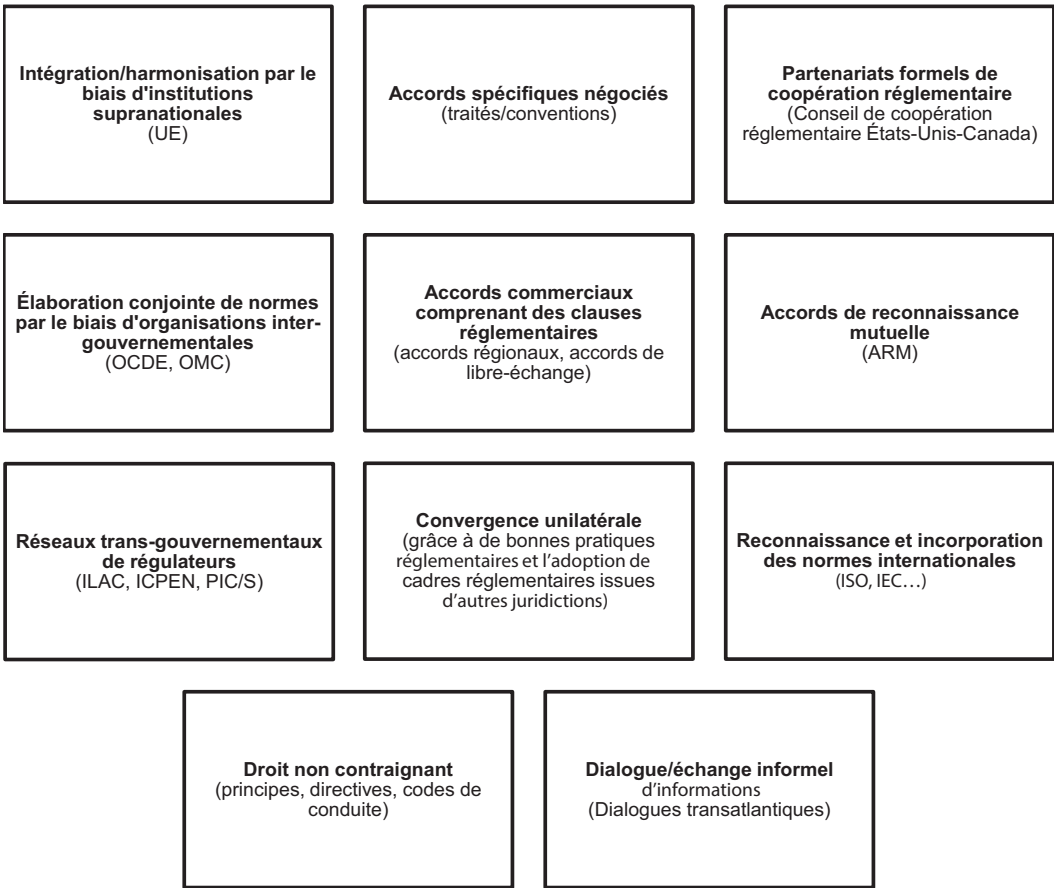
Par ailleurs, les pays ont recours à des méthodes de plus en plus innovantes pour obtenir en amont ou *ex ante* des données et des informations sur les répercussions des réglementations. Ainsi, les données comportementales et l'externalisation ouverte (« *crowdsourcing* »), de même que l'administration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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notes

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

Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

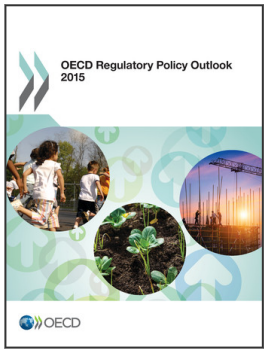
OCDE (2012b), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en*.

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

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

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

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



Extrait de :

OECD Regulatory Policy Outlook 2015

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264238770-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2016), « Une vision d'avenir pour la politique de la réglementation », dans *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264245235-7-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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