

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

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

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

Principaux constats

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

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

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 3.1. Fonctions principales et tâches du contrôle réglementaire

Domaines du contrôle réglementaire	Tâches principales
Contrôle de la qualité (examen du processus)	<ul style="list-style-type: none"> • Suivre l'application correcte des directives/processus établis • Examiner la qualité juridique • Vérifier les évaluations d'impact • Vérifier l'utilisation des outils de gestion de la réglementation et les remettre en question s'ils sont jugés insatisfaisants
Inventaire des domaines dans lesquels la réglementation peut être rendue plus efficace (examen sur le fond)	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir les avis des parties prenantes dans les domaines où les coûts réglementaires sont excessifs et/ou où les réglementations n'atteignent pas leurs objectifs • Examens des réglementations et du stock réglementaire • Plaider en faveur de réformes dans des domaines particuliers
Amélioration systématique de la politique réglementaire (examen du système)	<ul style="list-style-type: none"> • Proposer des améliorations du cadre de la gouvernance réglementaire • Relations institutionnelles, par exemple coopération avec des instances internationales • Coordination avec d'autres organes de contrôle • Suivi et communication d'informations, y compris par des rapports d'étape au parlement/gouvernement pour contribuer au suivi de l'application de la politique réglementaire
Coordination (cohérence de l'approche au sein de l'administration)	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir une approche coordonnée de la qualité de la réglementation à l'échelle de l'ensemble de l'administration • Favoriser l'adoption fluide des différents aspects de la politique réglementaire à tous les stades du cycle des politiques publiques

Domaines du contrôle réglementaire	Tâches principales
Orientations, avis et soutien (renforcement des capacités de l'administration)	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter et garantir la coordination interne de l'application des outils de gestion de la réglementation entre ministères/départements Émettre des directives et des orientations Apporter soutien et formation aux régulateurs/administrations en matière de gestion des outils de politique réglementaire (évaluations d'impact et association des parties prenantes)

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

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

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

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

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

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

Fonctions essentielles :

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

Fonctions non essentielles :

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

Source : D'après (Renda et Castro, à paraître^[21]), « Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Co-ordination », OCDE, Paris.

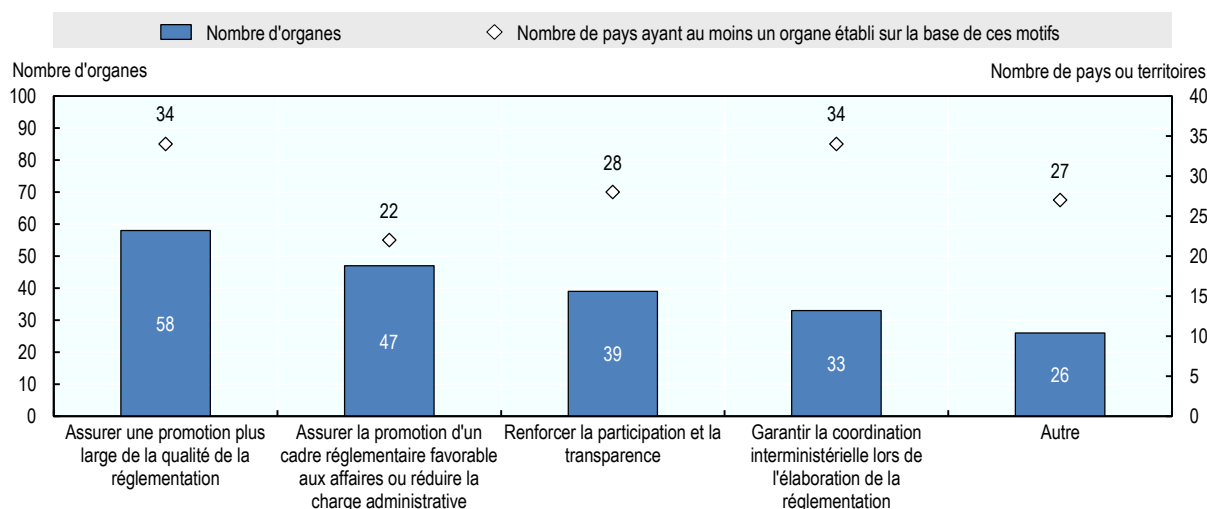
La nécessité du contrôle réglementaire va de pair avec la mise en place de politiques réglementaires dans tous les pays, c'est-à-dire avec un engagement politique des gouvernements à agir de manière transparente, réactive et adaptée, en se fondant sur les données disponibles les plus fiables. Un tel engagement suppose des processus chronophages et très consommateurs en ressources, un partage systématique de l'information entre les différents ministères, départements et agences de l'État, et une administration déterminée. Au bout du compte, ces facteurs justifient l'institutionnalisation des fonctions de contrôle à proximité du centre de gouvernement. Castro et Renda estiment que quatre raisons justifient l'intégration de la capacité de contrôle à cet échelon hiérarchique (Renda et Castro, à paraître^[21]) :

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

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

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

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



Notes : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes mentionnés dans l'enquête et pour tous les pays de l'OCDE ainsi que la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne. Aucune donnée n'est disponible pour le Chili, la Hongrie, l'Irlande et le Luxembourg, car ces pays n'ont pas fait état d'un organe chargé du contrôle de la qualité des outils de gestion réglementaire.

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

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

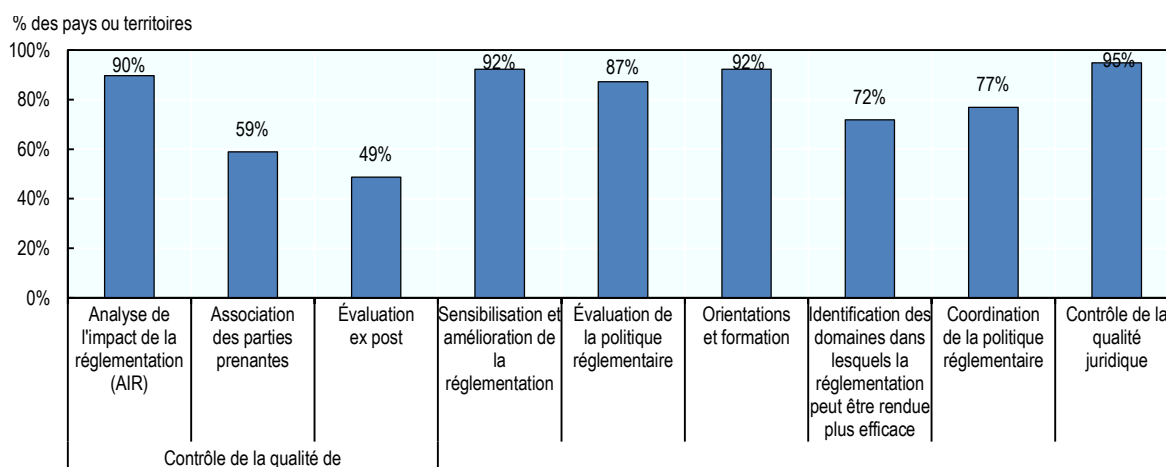
Cadre institutionnel de la politique réglementaire et organisation des fonctions de contrôle réglementaire

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

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

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

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



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour tous les pays de l'OCDE ainsi que la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne.

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

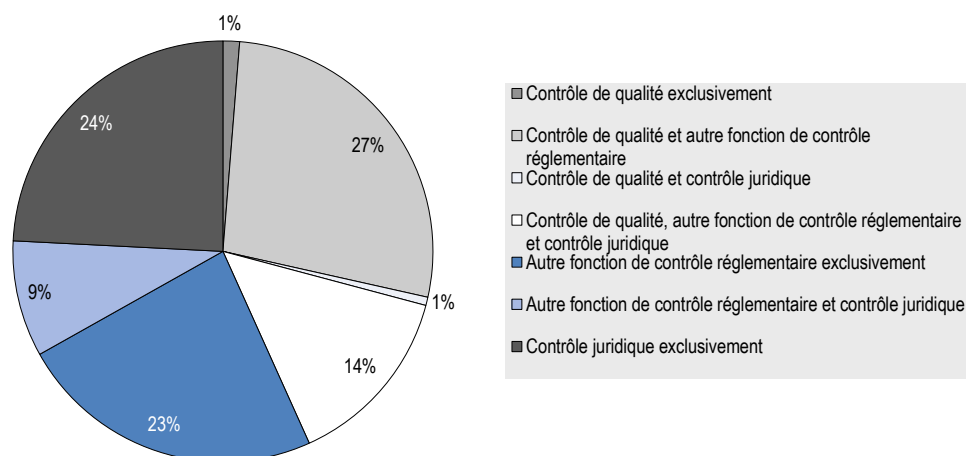
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870153>

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

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

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

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

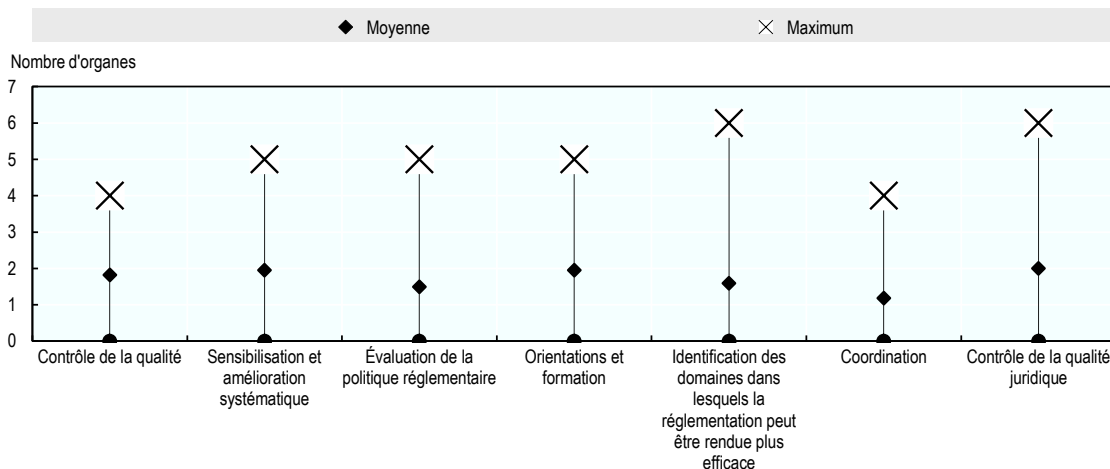


Notes : Les autres fonctions de contrôle réglementaire concernent la sensibilisation à la politique réglementaire et son amélioration systématique, l'évaluation de la politique réglementaire, l'apport d'orientations et de formations en matière d'outils de gestion de la réglementation, l'identification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

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

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

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

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

Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour tous les pays de l'OCDE ainsi que pour la Colombie, le Costa Rica, la Lituanie et l'Union européenne.

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

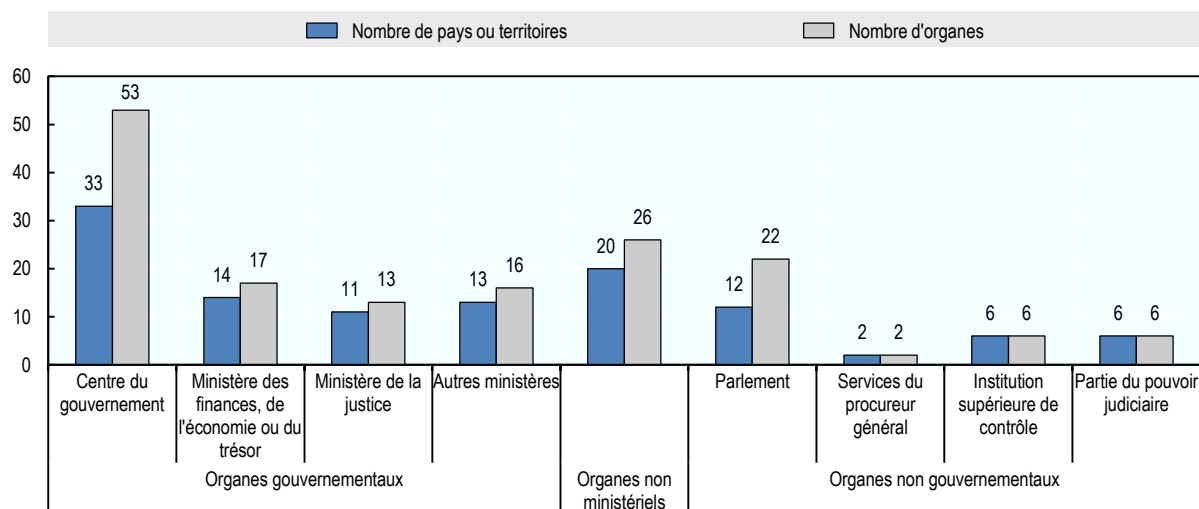
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870191>

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

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

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

Graphique 3.5. Localisation des organes chargés de fonctions de contrôle



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

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

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

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

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

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

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

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

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

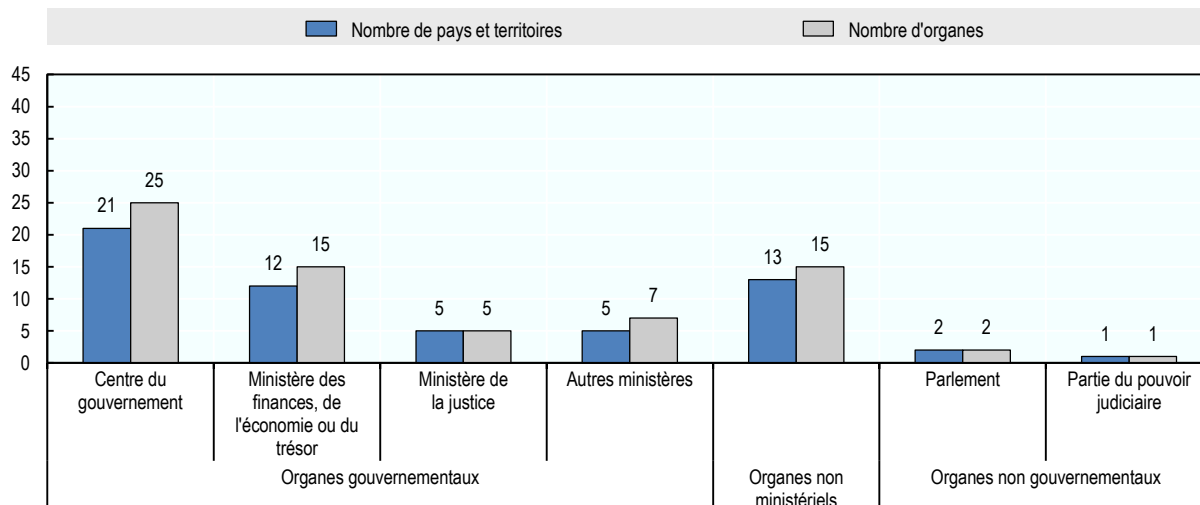
Contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation

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

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

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

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



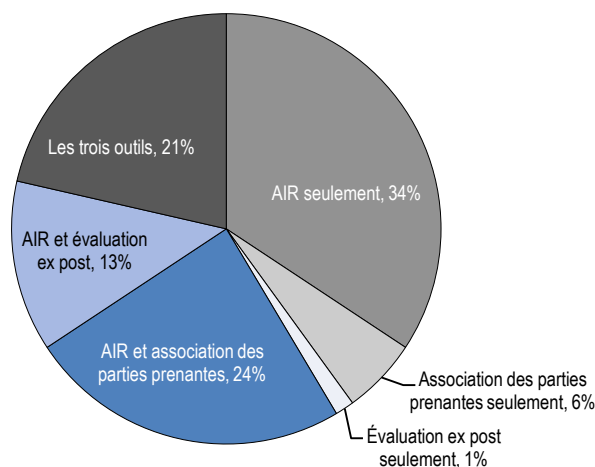
Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

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

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

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



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

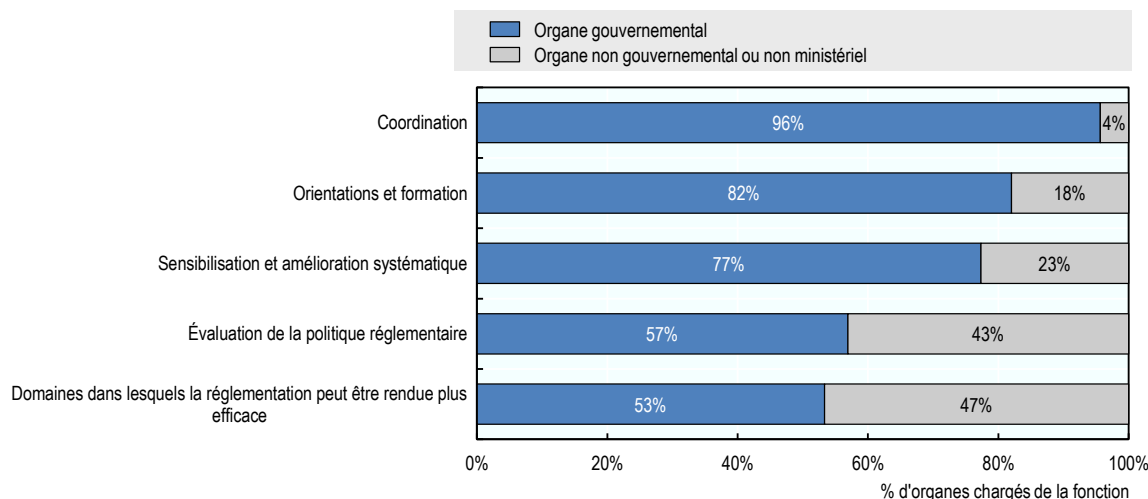
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

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

Autres fonctions de contrôle réglementaire

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

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

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

Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 161 organes mentionnés dans l'enquête.

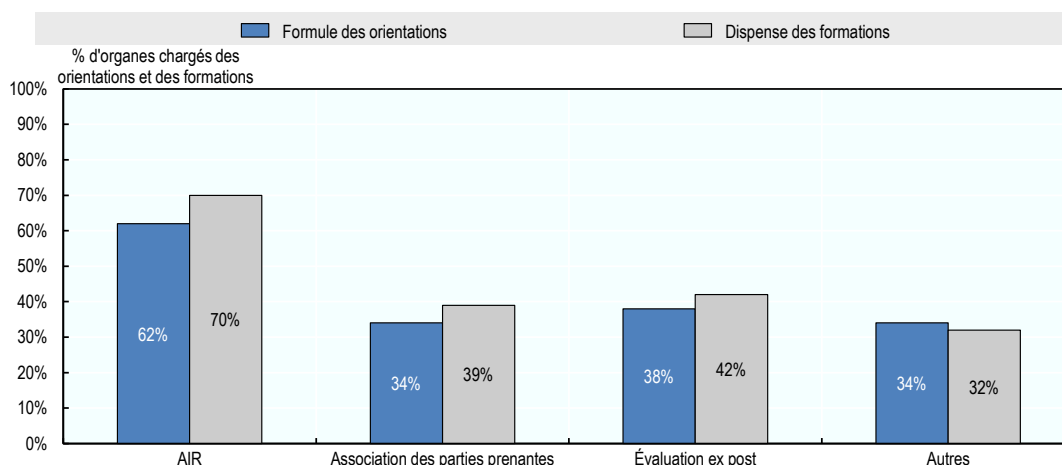
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

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

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

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

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

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

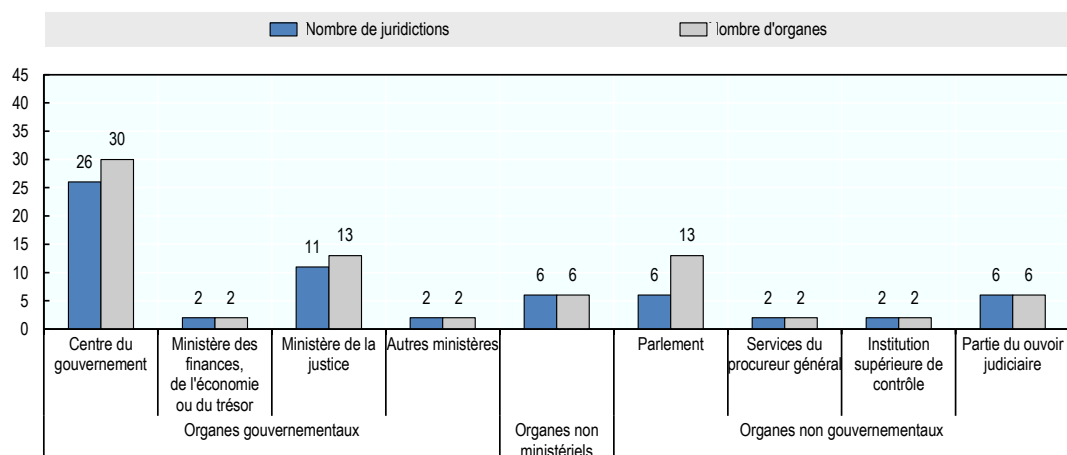
Note : Ce graphique est fondé sur les données disponibles pour un total de 76 organes chargés de fournir des orientations et des formations et mentionnés dans l'enquête.

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

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

Contrôle de la qualité juridique de la réglementation

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

Graphique 3.10. Localisation des organes chargés du contrôle juridique

Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 74 organes chargés du contrôle de la qualité juridique et mentionnés dans l'enquête.

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

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

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

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

Mandat des organes de contrôle réglementaire

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

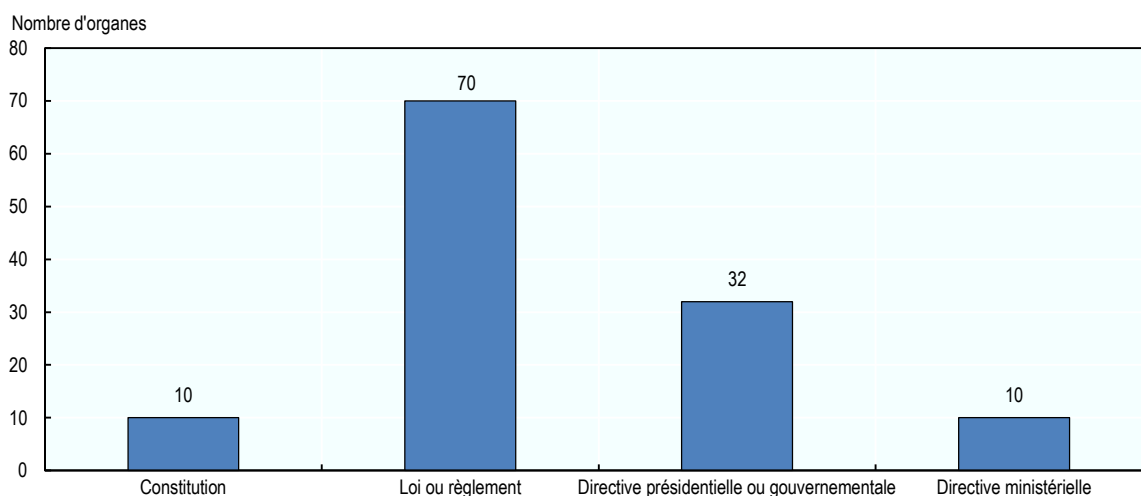
Près de la moitié des organes étudiés déclarent que leur mandat de contrôle réglementaire a été révisé ou prorogé au fil du temps. S'agissant des organes chargés du contrôle de la qualité, leurs mandats ont souvent été prorogés pour examiner des outils de gestion de la réglementation concernant un plus grand nombre d'instruments réglementaires ou des instruments de nature différente (par exemple pour couvrir les initiatives législatives d'origine parlementaire en plus des réglementations d'origine gouvernementale), ou d'autres éléments de l'AIR (voir par exemple les études de cas des membres de RegWatchEurope, (OCDE, 2018^[31])).

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

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

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

Graphique 3.11. Origine du mandat des organes de contrôle réglementaire



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 149 organes mentionnés dans l'enquête.

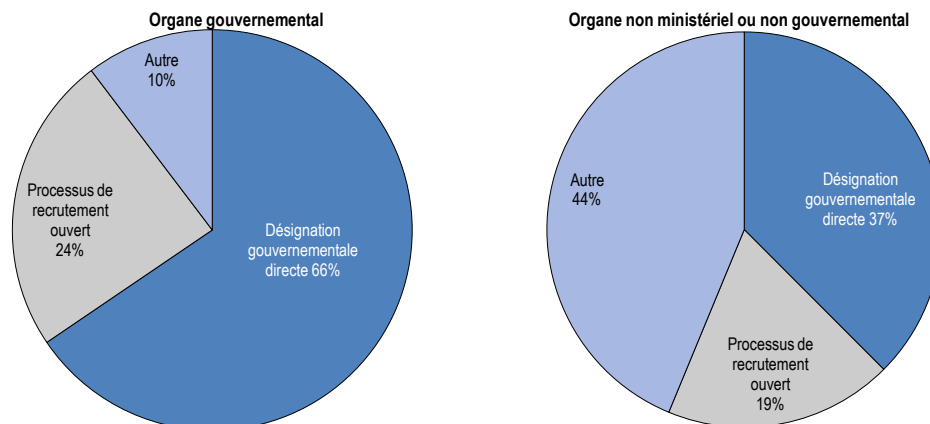
Source : Questions de l'enquête sur les organes de contrôle réglementaire, Enquête 2017 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires, <http://oe.cd/ireg>.

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

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

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

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



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 45 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

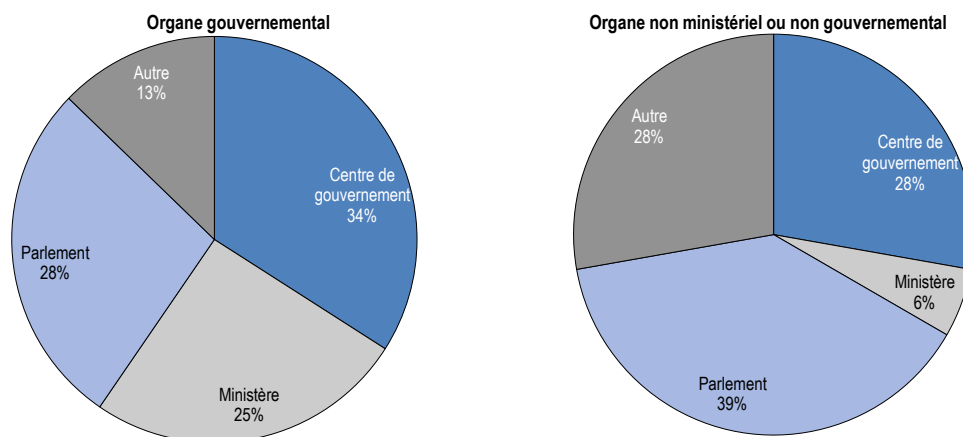
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870343>

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

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

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

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

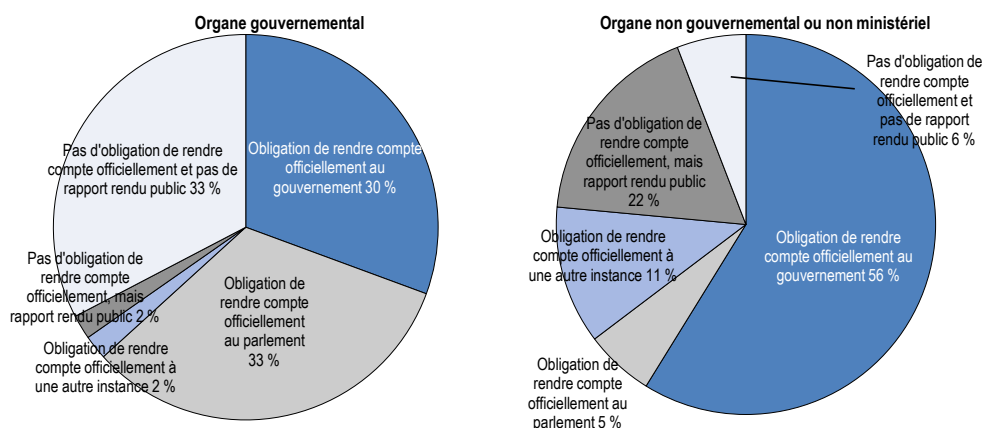


Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 65 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

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

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



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 67 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

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

Ressources des organes chargés du contrôle de la qualité

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

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

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

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

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

Contrôle de la qualité : champ et compétences

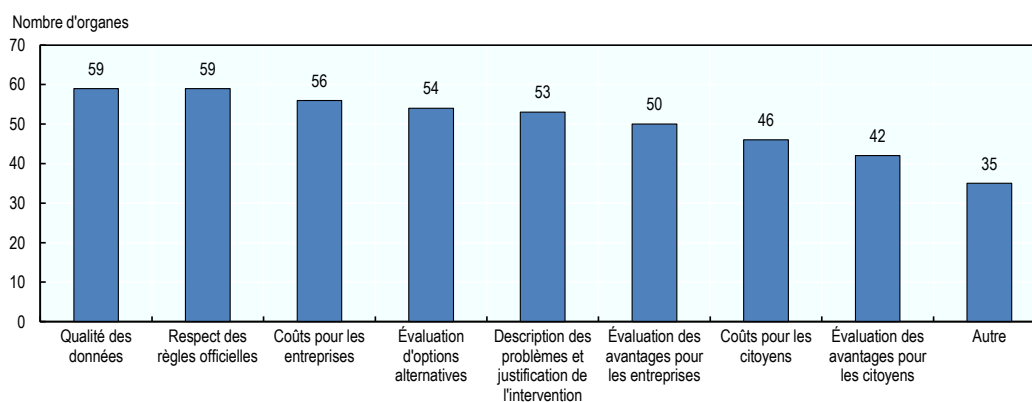
Champ et priorités de l'examen

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

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

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

Graphique 3.15. Éléments des AIR examinés



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 65 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

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

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

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

Contrôle de la qualité : mécanismes et compétences

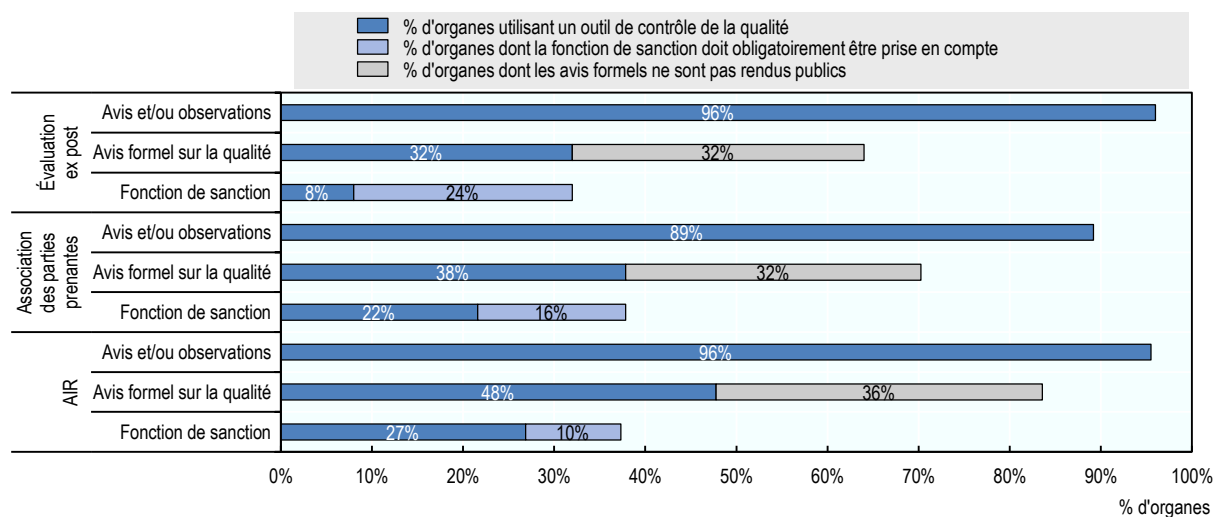
Les pays peuvent puiser dans un ensemble de mécanismes de contrôle de la qualité pour retenir celui qui correspond à leur cadre institutionnel et à leur culture législative. Les organes de contrôle jouent parfois un rôle important consistant à orienter les organismes de réglementation pour l'utilisation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

Il arrive aussi que les organes chargés du contrôle de la qualité exercent une fonction de sanction¹, c'est-à-dire qu'ils ont la possibilité d'empêcher une réglementation ou une évaluation de passer à l'étape suivante si la qualité de l'outil est jugée inadéquate, rôle qu'A. Renda et R. J. Castro caractérisent comme celle d'un « contrôleur contradictoire » (Renda et Castro, à paraître^[2]). Les organes exerçant une fonction de sanction peuvent officiellement demander aux administrateurs de réviser le recours à un outil de gestion de la réglementation si sa qualité est jugée insuffisante. Un avis négatif déclenche un processus spécifique visant à la révision de l'outil et/ou impose une décision active (du gouvernement, du chef du gouvernement, d'un ministre, etc.) de passer outre l'avis négatif et d'entamer l'étape suivante. Dans certains cas, l'avis négatif de l'organe ne peut être rejeté, c'est-à-dire que l'organe doit approuver l'utilisation des outils de gestion de la réglementation avant qu'une réglementation/évaluation puisse passer à l'étape suivante.

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

Tableau 3.2. Mécanismes de contrôle de la qualité

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

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

Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

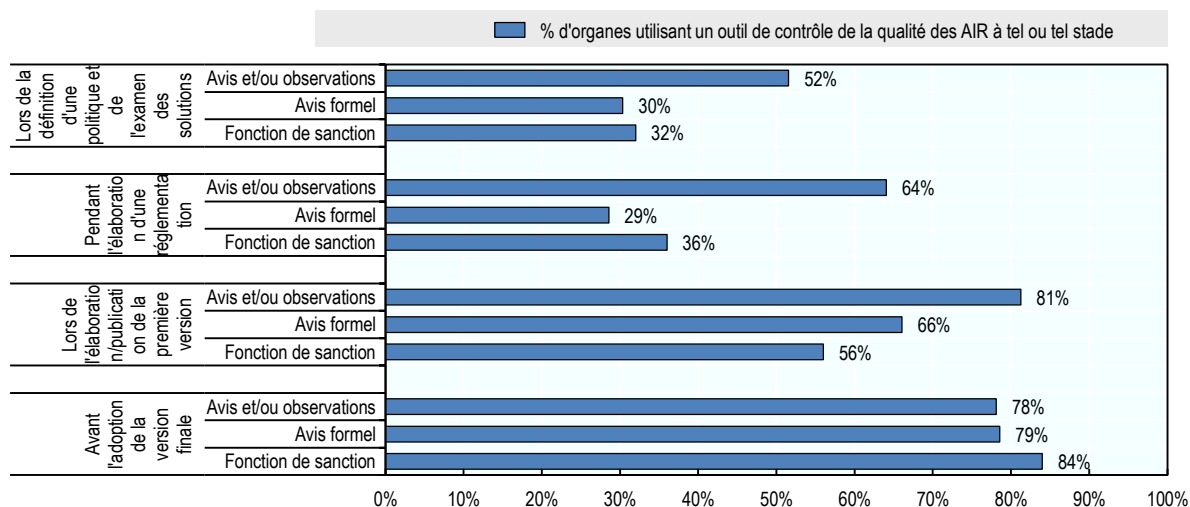
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870419>

Enfin, près d'un tiers des organes chargés d'examiner les outils de gestion de la réglementation exercent une fonction de sanction : ils sont habilités à empêcher une réglementation de passer à l'étape suivante². Ce mécanisme de sanction varie peu selon les outils de gestion de la réglementation : les organes exerçant une fonction de sanction concernant l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post* ont également une fonction de sanction pour les AIR. Cette fonction de sanction peut ne pas être prise en compte dans la majorité des cas, par exemple par le gouvernement, le ministre compétent ou un haut fonctionnaire. Dans onze cas cependant, les organes déclarent qu'il est nécessairement tenu compte de leur fonction de sanction pour l'AIR, l'association des parties prenantes et l'évaluation *ex post*³.

Temporalité de l'intervention

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

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



Note : Ce graphique est basé sur les informations disponibles pour 67 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

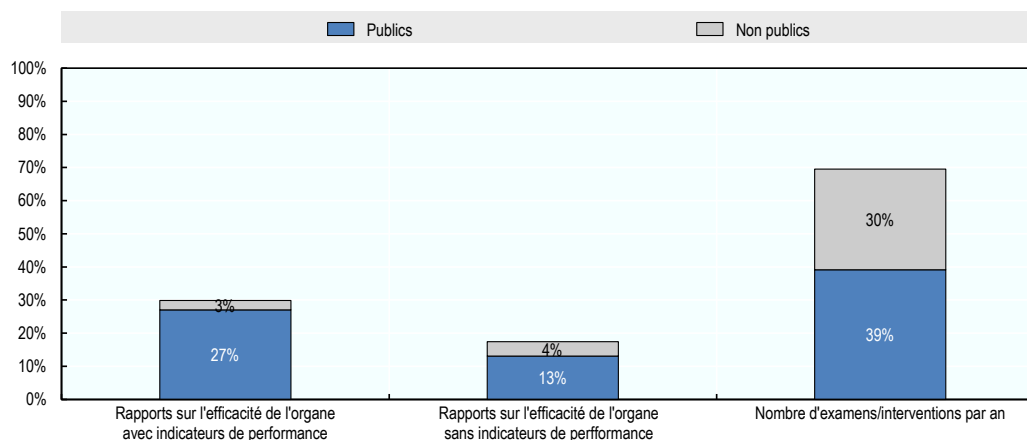
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870438>

Efficacité et effets du contrôle réglementaire

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

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

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

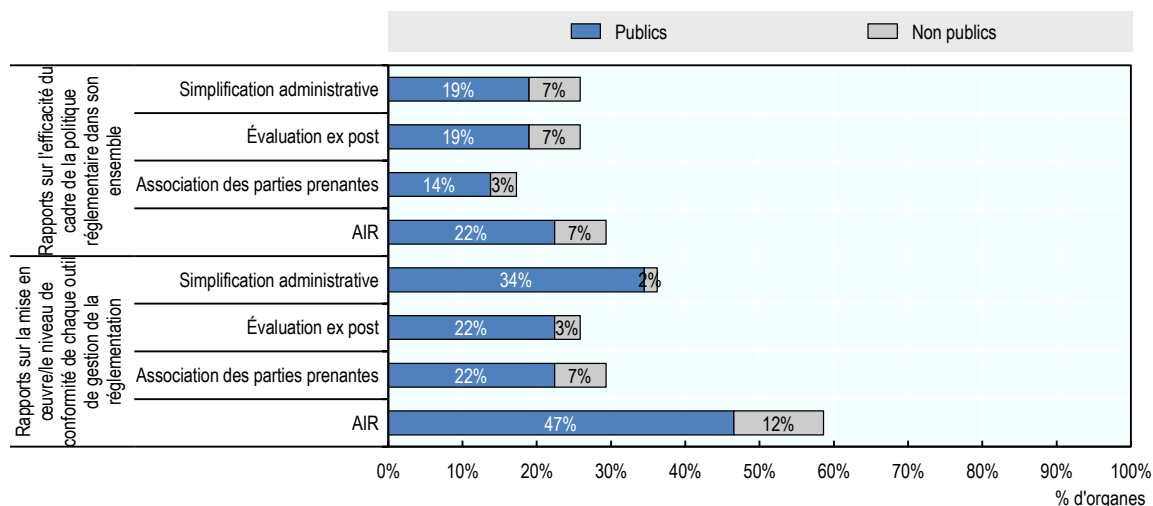


Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 70 organes chargés du contrôle de la qualité des outils de gestion de la réglementation et mentionnés dans l'enquête.

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

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

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

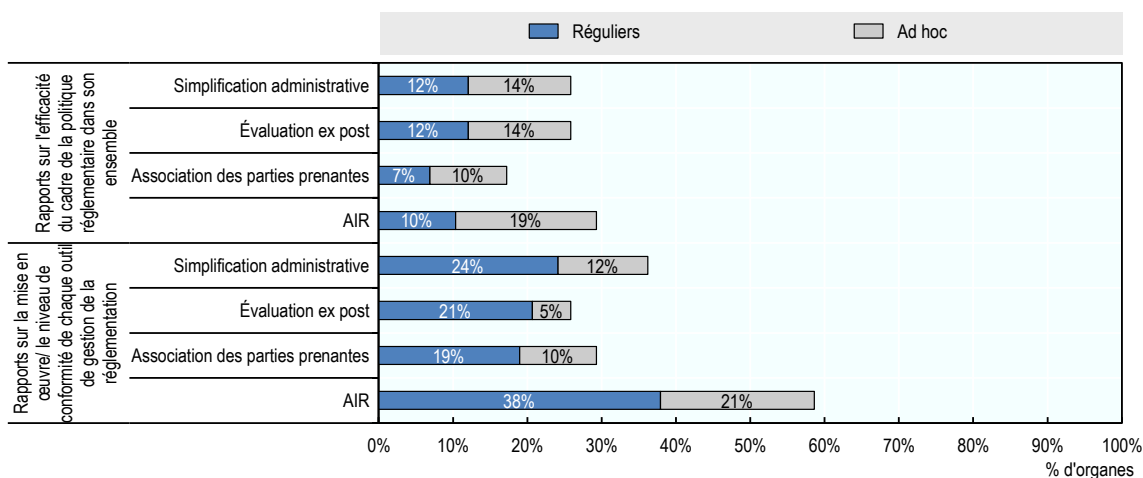
Graphique 3.19. Rapports d'évaluation de la politique réglementaire

Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 58 des 76 organes chargés de l'évaluation de la politique réglementaire et mentionnés dans l'enquête.

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

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

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

Graphique 3.20. Fréquence des rapports d'évaluation

Note : Ce graphique est basé sur les données disponibles pour 58 des 76 organes chargés de l'évaluation de la politique réglementaire et mentionnés dans l'enquête.

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

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

Notes

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

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

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

Références

- OCDE (2018), *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, OCDE, Paris. [3]
- OCDE (2015), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr>. [4]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr>. [1]
- Renda, A. et R. Castro (à paraître), *Defining and Contextualising Regulatory oversight and Co-ordination*, Éditions OCDE, Paris. [2]



Extrait de :
OECD Regulatory Policy Outlook 2018

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Le paysage institutionnel de la politique et du contrôle réglementaires », dans *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264305458-7-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.