



HAL
open science

La better regulation entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne

Magdaléna Hadjiisky

► To cite this version:

Magdaléna Hadjiisky. La better regulation entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne. Revue française d'administration publique, 2016, N° 158 (2), pp.561-575. <10.3917/rfap.158.0561>. <hal-03709478>

HAL Id: hal-03709478

<https://hal.science/hal-03709478v1>

Submitted on 6 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

INSP

Institut national
du service public

La *better regulation* entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne

Magdaléna Hadjiisky

DANS REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2016/2 (N° 158), PAGES 561 À 575
ÉDITIONS INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.158.0561

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-2-page-561.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA BETTER REGULATION ENTRE COORDINATION EUROPÉENNE ET RELATIONS TRIANGULAIRES : OCDE, ÉTATS MEMBRES ET UNION EUROPÉENNE

Magdaléna HADJIISKY

*Maître de conférences en science politique à Sciences Po Strasbourg, laboratoire SAGE
(Sociétés, acteurs et gouvernements en Europe)*

Résumé

La présence de l'Union européenne à l'OCDE permet d'étudier la coordination européenne en contexte multilatéral. À l'instar des États membres, l'Union européenne dispose d'une Représentation permanente auprès de l'OCDE ; les agents de la Commission européenne sont invités aux Comités et Réseaux formant l'ossature de l'OCDE. Fondée sur une analyse documentaire et sur une série d'entretiens avec les acteurs engagés dans la réforme de la politique de la réglementation (*better regulation*), notre analyse montre comment, dans certains domaines, la coordination institutionnelle peut céder le pas devant des jeux triangulaires d'acteurs nationaux et internationaux traçant les contours d'une diplomatie de l'« influence ».

Mots-clefs

Organisations internationales, délégués nationaux, politique de réglementation, mieux légiférer, multilatéralisme

Abstract

– *Better Regulation between European coordination and triangular relationships: the European Union, the OECD and the Member States – The presence of the EU in the OECD allows the study of the European coordination in a multilateral context. Like the EU member countries, the EU has a permanent representation to the OECD; the officials of the European Commission are invited to attend the Committees and Networks which form the backbone of the OECD. Based on documentary analysis and on interviews with the actors engaged in the reform of the regulatory policy (better regulation), our study shows how in certain fields, the institutional coordination gives way to triangular games of national and international actors which delineate of a diplomacy of “influence”.*

Keywords

International Organisations, National Delegates, Regulatory Policy, Better regulation, Multilateralism

Depuis le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, la politique de réglementation est constamment affichée parmi les priorités de l'Union européenne. Développée sous le label de la *better regulation*¹, cette politique s'apparente à une stratégie de réforme de la gouvernance publique par réduction et simplification des normes encadrant les activités économiques et sociales². Elle a été présentée comme l'un des outils de l'économie de la compétitivité lors de la relance de la Stratégie de Lisbonne par la Commission Barroso en 2005³, avant d'être au cœur du programme de « réglementation intelligente » en 2010 puis de la « réglementation affûtée et performante »⁴ de la Commission Juncker (2015).

La narration institutionnelle des discours officiels invite généralement à considérer la mise sur agenda et développement de cette politique de *better regulation* comme découlant d'un processus classique d'eupéanisation verticale, partant des institutions européennes vers les États membres. La communication de la Commission européenne (CE) évalue par exemple les « bons » et « mauvais » élèves européens dans le domaine⁵. En décentrant le regard, il est néanmoins aisé de constater que le domaine de la *better regulation* et les instruments qui lui sont associés ont été antérieurement développés par d'autres organisations internationales que l'Union européenne, en particulier par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

Dans quelle mesure la *better regulation* européenne est-elle inspirée de ce savoir expert extérieur à l'Union européenne ? On le sait, les relations interinstitutionnelles entre l'Union européenne et l'OCDE sont riches et anciennes⁶. Si elle est constatée, l'influence de l'expertise ocdéenne est-elle le résultat d'une décision coordonnée au niveau des institutions européennes ? Porte-t-elle également la marque des États membres de l'Union européenne (précisons que vingt-et-un d'entre-eux sont concomitamment membres de l'OCDE) ? Dès lors, comment se conjuguent les coordinations nationales et européennes dans l'enceinte de l'OCDE ?

Fondée sur une analyse documentaire et sur une série d'entretiens avec des fonctionnaires de l'OCDE et des représentants européens (nationaux et communautaires)⁷,

1. Nous gardons à dessein l'expression dans sa forme anglaise de *better regulation* car la traduction française généralement utilisée (« mieux légiférer ») ne rend qu'imparfaitement compte de l'objectif consistant à réduire le périmètre de l'intervention légale par le recours à des modes alternatifs de coordination (contrat, conventions, absence de réglementation).

2. Sur la politique de réglementation dans le contexte européen, voir Fleckinger, 2008 ; Lianos, Karliuk, 2014 ; Löfstedr, 2004 ; Renda, 2006 ; Wiener, 2006 et dans une perspective critique : Abeele, 2010 ; Torriti, 2007. Sur les liens entre la politique française de simplification et les influences internationales, voir RFAP n° 157.

3. European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union', COM(2005) 97, SEC(2005) 175, 16 March 2005.

4. Décision du 19 mai 2015 C(2015) 3261 final.

5. La Communication du 16 mars 2005 (COM(2005) 97) incluait par exemple un schéma coloré retraçant la progression relative des pays membres vers la *better regulation*.

6. Gayon (2013) et Grek (2014) ont montré les liens complexes unissant ces deux organisations, malgré leurs différences institutionnelles.

7. Menée entre janvier 2014 et décembre 2015, cette enquête se fonde sur une analyse documentaire exhaustive sur la période concernée (archives et littérature grise de l'OCDE-GOV, ainsi que documentation officielle de l'UE et rapports des comités d'experts dans le domaine de la politique de réglementation), ainsi que sur une série d'entretiens avec les acteurs directement chargés de l'introduction de la *better regulation* à l'OCDE et au sein de la Commission européenne (5 entretiens avec les membres du secrétariat de GOV-REG, 3 entretiens avec des représentants des délégations françaises à l'OCDE, 2 entretiens avec des fonctionnaires de la CE en charge de ce dossier, 3 entretiens avec des délégués nationaux de l'OCDE et des groupes d'experts de la CE). Insérée dans une recherche plus large portant sur l'émergence du domaine de la gouvernance publique à l'OCDE, cette enquête a bénéficié également des résultats d'une série d'observations menées à la même période à l'OCDE (auprès du Comité pour la réglementation publique et du Réseau des régulateurs économiques).

notre analyse montre comment, dans certains domaines, la coordination institutionnelle peut céder le pas devant des jeux triangulaires permettant de tracer les contours d'une diplomatie de l'« influence ».

UN EMPRUNT INTERINSTITUTIONNEL DE « BONNES PRATIQUES »

La marque de l'OCDE sur la *better regulation* européenne

Lorsque, au début des années 2000, l'Union européenne élabore son agenda de *better regulation*, l'OCDE a déjà développé tout un arsenal argumentaire et gestionnaire sur la politique de réglementation. À travers notamment l'élaboration et la promotion de l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR)⁸, le Service de l'OCDE chargé de la Gestion publique (à l'époque, PUMA) a consacré dans les années 1990 nombre de travaux promouvant la politique de la réglementation. Ceux-ci connaissent dès 1995 une première officialisation, à travers la publication d'une « recommandation » du Conseil de l'OCDE⁹. Par la suite, la problématique de la réglementation devient une activité continue au sein de PUMA, au point de justifier la création en 1999 d'un Groupe de travail pour la gouvernance et la réforme de la réglementation, puis la transformation de ce dernier en Comité officiel, le Comité pour la politique de la réglementation, en 2009.

La réflexion de l'Union européenne concernant la qualité de la réglementation s'appuie dans une mesure importante sur cette expertise préexistante. Elle reprend les principales recommandations de l'OCDE en termes d'analyse d'impact *ex-ante* et *ex-post*, de consultation des parties prenantes, de recherche des alternatives à la réglementation et de mise en place d'organismes centraux de supervision de la politique de réglementation.

Même s'il ne s'agit pas d'un document communautaire au sens strict, le Rapport Mandelkern mérite d'être cité en exemple. Rédigé par un groupe consultatif créé par les ministres européens de l'administration publique¹⁰ et composé de hauts fonctionnaires nationaux et communautaires, ce document a en effet servi de base aux initiatives européennes¹¹. Publié en novembre 2001, ce document s'inspire abondamment des travaux de l'OCDE, qui est la seule organisation internationale citée. L'annexe A du rapport reproduit *in extenso* le document de l'OCDE *Critères de référence pour la prise de décision en matière de réglementation* (1995). Ce dernier est fréquemment cité dans le corps du texte, notamment pour reprendre les modalités préconisées en matière de « simplification » ou les structures les plus effectives pour la mise en œuvre de la politique de réglementation. Dans les domaines concernant « le contenu et la qualité de la législation européenne » ou « l'évaluation de l'impact de la réglementation », les recommandations de l'OCDE sont

8. Présentée par exemple dans le guide à destination des praticiens OCDE, 1997, *Ten good practices in the design and implementation of RIA*.

9. *OECD Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* (C(95)21/FINAL)

10. À la suite du Conseil de Lisbonne, les ministres mandataient le groupe pour « développer une approche cohérente de [la réglementation] et soumettre des propositions aux ministres, incluant la définition d'une méthode commune d'évaluation de la qualité de la réglementation ». Meeting of Ministers of Public Administration, on 6 and 7 November 2000 in Strasbourg. (Mandelkern Report, 2001, 8)

11. Le « Rapport final du Groupe consultatif de haut niveau sur la qualité de la réglementation » et son Plan d'action ont été rendus publics le 13 novembre 2001. Ils sont consultables en français : <http://regplus.free.fr/mandelkern%28f%29.pdf>.

citées comme le modèle à suivre. Point de référence et source d'expertise apparemment incontestée, l'OCDE constitue donc, pour le groupe Mandelkern, un support cognitif (expertise déjà développée en détails sur le sujet) et politique (légitimation des outils du fait de l'autorité de leur auteur).

Par la suite, c'est à l'OCDE que la Commission européenne fait appel pour évaluer les progrès des États membres dans la réforme de la réglementation. C'est en effet l'OCDE qui produit, à partir de 2008, à la demande et avec le financement de la Commission européenne, l'important bilan *Better regulation in Europe*, fondé sur les examens de quinze des membres de l'Union européenne. Les conclusions de ces évaluations ne sont pas contraignantes ; elles peuvent néanmoins constituer une incitation non négligeable pour et sur les gouvernements nationaux concernés.

Quelle coordination institutionnelle ?

Les relations unissant l'Union européenne et l'OCDE remontent aux origines des deux organisations. L'ancêtre de l'OCDE, l'Organisation pour la coopération économique européenne, avait compté parmi ses missions la mise en place du Plan Marshall dans les pays européens. Lorsqu'en 1960 fut négociée sa transformation en l'OCDE, les pays signataires décidèrent que la Communauté européenne, par l'intermédiaire de la Commission européenne, participerait aux travaux de l'OCDE¹². Le site officiel de la Représentation permanente (RP) de l'Union européenne auprès de l'OCDE le souligne : « la participation de l'Union européenne va bien au-delà de celle d'un simple membre observateur puisque cette dernière a le statut de quasi-membre. L'Union européenne s'engage à coopérer pleinement à l'accomplissement des objectifs fondamentaux de l'OCDE »¹³. Membre de droit du conseil de l'OCDE (organe politique décisionnel de l'organisation) et de l'ensemble des comités exécutifs, l'ambassadeur de l'Union européenne peut être élu au sein du bureau des organes subsidiaires ; il participe à l'élaboration des textes au Conseil, y compris des actes juridiques, en jouissant notamment du droit de proposition et d'amendement. En revanche, contrairement aux ambassadeurs « ordinaires », il ne bénéficie pas du droit de vote (dans une organisation dont le fonctionnement évite de toute façon le recours au vote)¹⁴. Ayant participé à son élaboration, la RP de l'Union européenne aurait-elle promu l'expertise ocdéenne en matière de réglementation auprès des institutions européennes ? Cette stratégie nécessiterait de convaincre les responsables de la coordination européenne au sein de la Commission européenne, situés à la DG Trade.

Pour répondre à cette question, deux aspects du problème doivent être distingués. La politique de réglementation au niveau européen concerne, d'une part, les États membres (et leurs administrations) et, d'autre part, le fonctionnement institutionnel européen.

Concernant les États membres, la RP de l'Union européenne n'a pas de moyen juridique pour influencer les positions des gouvernements sur la politique de réglementation. La coordination des positions des États européens membres de l'OCDE constitue bien sûr l'une des missions de la délégation permanente de l'Union européenne. Néanmoins,

12. Protocole additionnel n°1, annexé à la Convention de l'OCDE (1960).

13. http://eeas.europa.eu/delegations/oecd_unesco/oecd_eu/political_relations/legal_framework/index_fr.htm. Site consulté le 20/10/2015.

14. N'ayant pas le droit de voter les textes juridiques, l'UE ne contribue pas non plus au budget récurrent de l'organisation. Elle finance certaines activités à travers de nombreuses « contributions volontaires ».

logiquement, cette coordination varie en fonction des domaines abordés à l'OCDE, selon qu'ils ressortissent à des compétences exclusives ou à des compétences partagées entre Union européenne et États membres. Dans les domaines où l'Union européenne est dotée d'une compétence exclusive, l'ambassadeur de l'Union européenne dispose du dernier mot au nom de l'ensemble des États membres. La RP organise au préalable une coordination entre les États membres de l'Union présents dans les comités sectoriels de l'OCDE concernés. En revanche, dans les domaines comme la gouvernance publique et la politique de réglementation qui ressortissent à la compétence des États, chaque gouvernement organise la coordination de sa position selon ses traditions et stratégies nationales. Dans ce cas, les relations entre l'ambassadeur de l'Union européenne et les représentants nationaux des États membres de l'Union sont beaucoup plus distendues et chaque partie peut jouer une partition différente dans l'arène ocdéenne.

Pour suivre les dossiers traités à l'OCDE, la France dispose par exemple d'une Représentation permanente et d'un Secteur au sein du Secrétariat général des affaires européennes. En tant qu'instance diplomatique, la RP représente la France dans l'enceinte de l'OCDE aux différents conseils exécutifs de l'organisation et négocie la teneur des textes en discussion. Elle s'assure de l'adéquate représentation de la France dans les différents comités de substance de l'OCDE et gère l'organisation des événements politiques liés par exemple à la visite d'un haut responsable français ou à la tenue d'une réunion de niveau ministériel. La mission du Secteur OCDE du SGAE consiste quant à elle à la fois à suivre l'agenda ocdéen dans tous les domaines, à faire l'interface avec les services nationaux potentiellement concernés (travail de veille, coordination entre administrations co-concernées, inscription aux réunions de l'OCDE...) et à transmettre les instructions à la RP de la France auprès de l'OCDE traduisant la position française¹⁵.

Dans ces domaines, l'Union européenne a la possibilité d'utiliser les capacités d'expertise de l'OCDE pour faire avancer certaines options auprès de ceux de ses pays européens qui sont également membres de l'OCDE. Les documents de l'OCDE peuvent constituer un socle commun pré-négocié dans un cadre moins contraint que celui des négociations communautaires. C'est à l'évidence la stratégie qui a été adoptée vis-à-vis des États candidats d'Europe centrale et orientale pendant les années 2000. Ces derniers ont, littéralement, « découvert la politique de réglementation » à l'occasion, soit des interventions de SIGMA (Support for Improvement of Governance and Management, OCDE-UE), soit des premiers examens de leur pays par l'OCDE dans ce domaine¹⁶. Vis-à-vis de ces pays, la stratégie de la Commission européenne a consisté à s'appuyer au moins partiellement sur l'OCDE (moyennant financement de ces projets) pour assurer la propagation de la politique de la réglementation au sein des gouvernements et administrations concernés.

Cette stratégie ne semble pas avoir été celle adoptée vis-à-vis des « anciens » États membres dans la période antérieure de la fin des années 1990 et du début années 2000. La RP de l'Union européenne à l'OCDE pouvait sans doute difficilement encourager les États membres dans la voie de la politique de réglementation, à une époque où la Commission se montrait elle-même réticente à son introduction dans le processus décisionnel et législatif européen.

15. Entretiens avec des fonctionnaires de la RP de la France auprès de l'OCDE et du Secteur OCDE du SGAE, novembre et décembre 2015.

16. Entretien avec un fonctionnaire de l'un des pays nouveaux entrants de 2004 (décembre 2015) ; consultation des archives de la Chancellerie gouvernemental tchèque, années 1999-2001 ; voir aussi Lianos, Karliuk, 2014, 12-13.

S'agissant de la réforme du processus décisionnel communautaire, en effet, les promoteurs nationaux de la politique de réglementation ne rencontrèrent pas, dans les années 1990, un accueil très favorable au sein de la Commission européenne. D'après l'un des acteurs du dossier, fonctionnaire national d'un État membre : « You should know that in the European commission, at the end of the 1990's, they were totally against regulatory reform. They were thinking that introducing tools like Regulatory Impact Assessments or even consultation was somehow giving Member states a tool to interfere into the EC affairs, into their policies. Because it was giving transparency, accountability, more participation from outside » (entretien, novembre 2014). Les outils de *better regulation* pouvaient certes être interprétés comme autant d'entraves à l'autonomie de la Commission européenne dans sa compétence principale au sein des institutions européennes, à savoir l'initiative législative.

Dans ce cas, la reprise, par la Commission européenne, de l'expertise ocdéenne s'explique plus vraisemblablement par un canal moins hiérarchique de relations inter-institutionnelles. Comme la réflexion sur la gouvernance amorcée à la même période, le questionnement concernant la réglementation a commencé à un moment où, après la chute de la Commission Santer, les services de la Commission connaissaient une pression importante en faveur d'un changement de leur fonctionnement. Dans ce contexte, l'expertise pré-existante de l'OCDE a constitué une ressource précieuse pour les secteurs de la Commission européenne issus notamment de la DG XXIII (Entreprise, tourisme, économie sociale), qui tentaient depuis le milieu des années 1980, de promouvoir une réforme interne de la gouvernance communautaire¹⁷. La DG XXIII avait déjà lancé des initiatives, telles la « fiche d'impact » ou les *business impact assessment*, mais sans parvenir à hisser l'enjeu au rang de priorité européenne (Radaelli, 2007, 192).

Ces segments de la Commission ont trouvé dans l'expertise ocdéenne un appui conséquent – et d'autant plus 'naturel' qu'ils avaient pu assister à son élaboration en tant que membres de droit de PUMA. N'oublions pas en effet l'intensité des relations « horizontales » entre les deux bureaucraties (Commission européenne et OCDE) à travers la participation des agents de la Commission européenne aux organes sectoriels de l'OCDE. Le fonctionnement routinier de l'OCDE passe par l'organisation de multiples réunions de ses 250 Réseaux et Groupes de travail. En fonction de leurs intérêts et de leur disponibilité, les fonctionnaires de la Commission européenne y participent très régulièrement. La RPUE en est informée et coordonne cette présence, mais peut difficilement contrôler l'ensemble des dossiers en cours. Pour la seule année 2014, pas moins de 1700 délégués représentant les institutions européennes (majoritairement de la Commission) ont assisté aux réunions de travail de l'OCDE¹⁸. L'ensemble de ces dispositifs et échanges permettent une coopération multiforme et spécialisée sur la longue durée.

L'enjeu au sein de la Commission européenne, au début des années 2000, consistait notamment à transformer en stratégie globale les analyses d'impact, dont l'usage était jusque-là laissé à l'initiative autonome des différentes DG¹⁹. C'est cette adoption dans l'agenda politique général européen qui fut opérée progressivement à partir du Conseil européen de Lisbonne. Elle s'est traduite par une communication de la Commission européenne précisant les premières orientations générales valables pour l'ensemble des

17. Entretien avec un fonctionnaire de la CE acteur du dossier de la *better regulation* à la fin des années 1990 et au début des années 2000, décembre 2015.

18. *Delegates for the period of 01/01/2014-26/12/2014*. Document de l'EMS (Events Management System) de l'OCDE, Paris.

19. Entretien, CE, décembre 2015 ; voir aussi Lee, Kirkpatrick, 2006.

Directions générales²⁰, puis par un accord interinstitutionnel de l'Union européenne en 2003, prévoyant la mise en œuvre d'un protocole de *Better régulation*²¹.

La reprise par l'Union européenne de l'expertise ocdéenne semble ainsi fondée, non seulement sur l'ancienneté des liens inter-institutionnels, mais aussi sur une interdépendance relative qui s'est construite avec le temps. La Commission européenne tend à faire appel à l'OCDE pour une expertise qu'elle n'est pas en capacité (notamment en termes de personnel) de produire elle-même ; le label généralement légitime et apaisant de l'OCDE peut en outre faciliter la diffusion de certains principes ou outils parmi les États membres. Inversement, sa relation avec l'Union européenne est également stratégique pour l'OCDE²².

Pourtant, si une expertise qui « fait autorité » est une ressource précieuse dans les stratégies politiques et administratives contemporaines, l'omniprésence du discours sur l'importance de l'expertise ne doit pas conduire à tenir pour acquis le caractère apolitique et a-national des relations inter-institutionnelles. Dans le domaine qui nous occupe, les relations entre l'Union européenne et l'OCDE ne se limitent pas à un échange de bons procédés entre bureaucraties internationales adeptes de l'*evidence-based policy*. La politique, au sens le plus classique du terme – liée aux élections politiques et aux positions géopolitiques des gouvernements –, a également influencé les orientations et les productions de ces organisations internationales. Pour en rendre compte, l'analyse doit réintroduire le rôle joué par les acteurs nationaux dans une relation triangulaire entre Commission européenne, OCDE et certains délégués nationaux des États membres.

STRATÉGIES POLITIQUES EN ACTIONS

L'approche institutionnelle adoptée jusqu'ici sous-estime les clivages et jeux d'influence croisés qui se sont déroulés à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Les gouvernements de certains États membres ont en réalité joué un rôle moteur dans la mise sur agenda de la *better regulation*.

Comme dans d'autres domaines d'administration et d'action publiques, c'est, en Europe, en Grande-Bretagne que se situent les premières initiatives pour *assess and monitor regulations*²³. L'approche initiale développée à partir du milieu des années 1980, est économique et vise à préserver la compétitivité des entreprises. Elle est coordonnée par l'Unité « Entreprises et dérégulation » du *Cabinet Office*²⁴ (Froud *et al.*, 1998). Aussi ne sera-t-on pas surpris de constater que les premières initiatives européennes favorables à la réforme de la réglementation aient été lancées sous présidence britannique, qu'il s'agisse du *Business Impact Assessment*, lancé en 1986 et calqué sur le système du

20. European Commission, Communication from the Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276, 5 June 2002.

21. L'accord interinstitutionnel de 2003 vient d'être remplacé en avril 2016. C'est un des éléments du nouveau paquet BR en place depuis mai 2015.

22. Nous rejoignons ici les analyses de Sotira Grek qui décrit de façon convaincante la relation particulière, faite de compétition et de collaboration, nouée depuis les années 2000 entre la CE et l'OCDE dans le domaine des politiques d'éducation. (Grek, 2013, 267).

23. "Deregulation Initiative. Memorandum from the Cabinet Office", 1998. UK Archive document. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050202182438/>.

24. Après avoir été créé en 1986 au sein du Cabinet Office, la *Enterprise and Deregulation Unit* fut rapidement transférée au ministère du travail pour coordonner le programme de déréglementation.

Compliance Cost Assessment britannique (Renda, 2006), ou des conclusions du Sommet d'Edimbourg (1992) appelant la Commission européenne à « étayer » la décision de réaliser un objectif au niveau communautaire « par des indicateurs qualitatifs et si possible quantitatifs » et à adopter des « mesures concrètes pour améliorer la qualité » de la législation communautaire²⁵.

Jusqu'à l'an 2000 néanmoins, la thématique ne s'étend pas largement au sein des cercles européens. Loin de ne constituer qu'une question technique, les débats sur la *better regulation* renvoient, dans le contexte européen, à la problématique de la répartition des compétences entre Union européenne et États membres, ainsi qu'à celle de l'administration indirecte.

Par ailleurs, au sein de la Commission européenne comme parmi les gouvernements de certains États membres, les antécédents anglo-saxons des programmes lancés sous le label de la *better regulation* pouvaient provoquer certaines réticences. Hors d'Europe, c'est en effet aux États-Unis et au Canada que furent initiés, dans les années 1970, le *Regulatory Impact Assessments* (RIA) ou Étude d'impact comme instrument systématique d'évaluation *ex-ante* des conséquences économiques des projets de lois. Or, les années 1990 ont été marquées par un certain nombre de conflits commerciaux opposant l'Union européenne et les États-Unis (le plus connu concernant le « bœuf aux hormones »), qui ont conduit l'Union européenne à défendre et tenter d'exporter le principe de précaution notamment dans les domaines de l'environnement et de la santé publique. Au niveau européen, l'introduction des outils managériaux liés au label de la *better regulation* n'est pas un sujet politiquement (et économiquement) neutre, tant s'en faut.

Sur le plan interétatique, néanmoins, le Royaume-Uni est à cette époque rejoint par d'autres États membres dans sa volonté de promouvoir la politique de réglementation. Les Pays-Bas font connaître en 2002 l'instrument mis en place par leur gouvernement et érigé dès lors en référence, le *Standard Cost Model*, qui s'attaque prioritairement à la « charge administrative », avec la fixation d'un objectif chiffré (abaissement de 25 % de cette charge). En 2004, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont à l'origine de la formation sur ce sujet d'une coalition de quatre présidences tournantes de l'Union européenne. Les présidences de l'Irlande, des Pays-Bas, du Luxembourg et du Royaume-Uni publient une déclaration commune affirmant leur intention de faire de la *better regulation* l'une des priorités de leurs présidences. Le texte insiste spécifiquement sur les efforts que doivent consentir les institutions européennes dans cette direction et beaucoup moins sur les institutions nationales des États membres²⁶.

Contrairement à une lecture diffusionniste traditionnelle (allant des organisations internationales vers leurs États membres), ces dynamiques suggèrent donc l'existence de mécanismes inverses dans lesquels les gouvernements nationaux constituent – à condition de se coaliser – la matrice des évolutions internationales à venir. À l'OCDE, le programme de travail de 2005-2006 du Groupe pour la réforme et la gestion de la réglementation²⁷ reprend une version remaniée du modèle néerlandais pour faire de la simplification administrative l'une de ses priorités²⁸. En mai 2006, la Commission euro-

25. Conclusions du Conseil européen d'Edimbourg, décembre 1992 (SN456/92 F ANNEXE 3 à la PARTIE A).

26. Joint Initiative on Regulatory Reform, 26 January 2004, <http://oldwww.finance.gov.ie/documents/pressreleases/2004/janmcc12462.pdf>.

27. Unclassified GOV/PGC/RD(2004)9 GOV/PGC/RD(2004).

28. Notons néanmoins que seuls huit pays membres de l'OCDE participèrent au projet jusqu'à son terme. (Unclassified GOV/PGC/RD(2006)2 GOV/PGC/RD(2006).

péenne lance son propre programme de réduction des coûts administratifs, citant le même modèle néerlandais et annonçant l'objectif de 25 % de réduction de ces coûts, à accomplir en partenariat avec les efforts consentis par les États membres²⁹.

L'importance des initiatives nationales dans ce processus requiert une attention renouvelée aux coalitions d'acteurs nationaux et à leur rôle dans la fabrique de l'international. Les délégués nationaux qui prennent l'initiative dans tel ou tel domaine d'action publique – et qui, du même coup, peuvent avoir une influence sur les programmes internationaux –, sont généralement mus par l'agenda bureaucratique et/ou politique de leur espace principal d'activité (État, collectivité territoriale, segment d'administration, etc.). Ce faisant, ils introduisent dans le processus d'internationalisation une diversité de stratégies et d'acceptations qu'il convient de prendre en compte.

Pour illustrer ce point, reprenons l'exemple du groupe Mandelkern, formé de hauts fonctionnaires des États membres et de la Commission européenne. Européen par son objet et son mandat, le groupe Mandelkern a vu se développer des coalitions marquées par des intérêts politiques nationaux. L'initiative de la création de ce groupe revient au Royaume-Uni³⁰, auquel l'Italie a apporté son soutien. La stratégie européenne de Tony Blair, dont l'un des objectifs politiques était l'entrée de son pays dans la zone Euro, comprenait un volet visant à rapprocher le processus législatif européen et britannique. Cet intérêt politique permet de comprendre le haut niveau hiérarchique de la représentation britannique au sein du groupe³¹. Il met par ailleurs en relief la présence de Neil Kinnock comme vice-président de la Commission Prodi (1999-2004), en charge de la Réforme administrative.

Or, les Britanniques « found in us [Italians] an unexpected partner from an old style civil law country. We somehow connected our efforts »³². Les représentants italiens étaient alors dans une dynamique de politique intérieure permettant de comprendre leur fort investissement dans ce domaine. Professeur de droit constitutionnel et homme politique de centre-gauche, Franco Bassanini, alors ministre de la fonction publique de la coalition gouvernementale dominée par l'Olivier (1996-2001), menait les importantes réformes de la fonction publique et des procédures administratives qui ont transformé l'administration italienne depuis.

Connu pour son volontarisme dans le domaine de la réforme de l'État, Franco Bassanini (aidé de son équipe) s'est appuyé sur l'expertise et la légitimité de l'OCDE pour faire avancer ses positions au niveau national. Ainsi que le précise L. Carbone³³ : « the best use you can do of OECD is when you want to build reform in your country and you have resistance, from bureaucracies, from all the powers. To win then you need an external support, from an international organization very strong, very credible. The best experience for Italy was to take advantage from the OECD work ». Effectivement, après avoir introduit certains des éléments de la *better regulation* dans sa législation

29. Discours du 10 mai 2006, consultable : http://ec.europa.eu/commission_barroso/verheugen/speeches/speeches_en.htm, cité par Wiener, 2006, 499

30. D'après le témoignage de son principal représentant italien, Luigi Carbone, la présence d'un français à la tête du groupe s'explique principalement par le fait que le pays présidait le Conseil de l'Union (second semestre 2000). Entretien L. Carbone, 4 novembre 2014.

31. Cette dernière était composée de Colin Church, Directeur de Regulatory innovation unit du Cabinet Office et de Phil Wynn Owen, alors Directeur de *Regulatory Impact Unit* du Cabinet Office.

32. Entretien L. Carbone, 4 novembre 2014.

33. Membre du *Consiglio di Stato* (Conseil d'Etat italien), Luigi Carbone a, de 1992 à 2010, occupé diverses fonctions au sein du cabinet du Premier ministre italien. Entre 1999 et 2002, il était coordinateur adjoint de l'Unité pour la simplification de la régulation. En 2011, il est devenu membre du Conseil de direction de l'Autorité italienne de régulation de l'électricité et du gaz.

(loi 50, 1999), l'Italie commanda à l'OCDE un examen de la politique de *regulation* et obtint un satisfecit³⁴ – satisfecit qui provoque le commentaire paradoxal suivant de L. Carbone pendant l'entretien : « we would have liked to have recommendations to strengthen even more our position [by justifying some more reforms] ».

Approché par les Britanniques en marge du Conseil européen de Lisbonne, L. Carbone organise plusieurs réunions bilatérales entre le ministre Bassanini et le ministre français Michel Sapin lors desquelles fut évoquée la possibilité de « réformer la Commission européenne avec les principes de l'OCDE »³⁵. Soulignons que pendant le Conseil européen de Lisbonne, le Premier ministre Amato avait auprès de lui son conseiller Pier Carlo Padoan, professeur d'économie et proche ami de Bassanini et de Carbone. Employé par le FMI de 2001 à 2005, Pier Carlo Padoan devait ensuite travailler à l'OCDE, en tant que vice-Secrétaire général (2007) et économiste en chef (2009)³⁶. Selon le témoignage de L. Carbone, cette connexion permit à Bassanini et Carbone d'insister auprès de la délégation italienne pour que les conclusions du Conseil européen mentionnent explicitement la notion de « réglementation » – ce qui fut fait dans le paragraphe 14³⁷.

Si l'expertise de l'OCDE a été reprise au niveau européen, c'est donc aussi parce qu'elle était déjà connue par nombre de représentants nationaux et qu'elle a constitué un socle commun facilitant l'agrégation d'intérêts entre ces derniers dans le but à la fois de faire pression sur les institutions européennes et de légitimer des stratégies intérieures de réformes.

L'initiative italo-britannique a été facilitée par la proximité, en termes de réseaux d'appartenance partisans, entre Tony Blair, Franco Bassanini, Michel Sapin et Romano Prodi. Elle proposait une redéfinition partielle de la politique de réglementation dans un sens moins économiste que celui des gouvernements conservateurs précédents. Dans le cas britannique, le gouvernement travailliste réorganisa les organes de *regulation* juste après les élections de 1997 : la *Better regulation unit* remplaça la *Deregulation Unit*. Ainsi que le souligne Claudio Radaelli, cette réorganisation devait mettre « an explicit emphasis on consultation, transparency, and regulatory quality (as opposed to the deregulation agenda, based on 'quantity') » (Radaelli, 2007, 192). Menée par des politiques et hauts fonctionnaires de centre-gauche, l'initiative en faveur de l'introduction de la *better regulation* en Europe n'apparaissait pas comme une manœuvre idéologique anti-État, mais comme une avancée dictée par le « bon sens » (expression utilisée par L. Carbone à plusieurs reprises dans l'entretien) face à « l'excessive » complexité réglementaire européenne.

De fait, le Rapport Mandelkern apparaît équilibré dans la prise en compte des différentes parties. Ainsi, son résumé insiste : « l'amélioration de la qualité réglementaire ne signifie pas qu'il faille supprimer [les réglementations] de façon irréfléchie. [...] [C']est un bien public en soi, propre à accroître la crédibilité du processus de gestion publique

34. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy*, Paris, OECD, 2001.

35. Entretien L. Carbone, 4 novembre 2014.

36. Connu pour avoir critiqué les restrictions budgétaires dans les économies fragiles de la zone Euro, il était le coordinateur des relations entre l'OCDE et le G20 en matière financière, conduisit les initiatives « Réponse stratégique », « Croissance verte » et « Innovation ». En février 2014, il fut nommé ministre des finances du gouvernement dirigé par Mateo Renzi.

37. Les promoteurs de la politique de réglementation citent volontiers le Conseil européen de Lisbonne comme ayant introduit officiellement la politique de réglementation dans l'agenda général européen, à travers la mention explicite des « incidences des réglementations proposées et aux coûts qu'entraîne la mise en conformité avec celles-ci » (point 14, Conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 22 et 23 mars 2000).

et à contribuer au bien-être des citoyens, des entreprises et d'autres parties prenantes » (*Rapport final*, 1).

On peut imaginer que cette définition extensive de la *better regulation* a, au début des années 2000, grandement facilité son incorporation dans l'agenda européen. Dans sa Communication de 2002 sur l'évaluation d'impact, la Commission insistait sur le fait que les *RIA* devaient prendre en compte les trois priorités de la stratégie de Lisbonne : la compétitivité économique, le développement durable et la cohésion³⁸. Le contexte était également marqué par la préparation du Livre blanc sur la gouvernance (paru en 2001), dans lequel la Commission européenne insistait sur l'implication de la « société civile » dans le processus décisionnel européen. Cette vision holistique de l'évaluation était plus adaptée à l'institution politique multisectorielle aux missions diversifiées qu'est l'Union européenne.

Avec le changement partiel des majorités en Europe, néanmoins, la *better regulation* fut, dès le milieu des années 2000, interprétée selon une logique économique (compétitivité, initiative privée, croissance) et quantitative (dérégulation, *cutting the red tape*, initiative *one regulation in, one out* » du gouvernement britannique en 2005). C'est à cette époque que se développa, à l'instigation des Pays-Bas, un réseau informel d'échange entre États membres, le *Standard Cost Model Network*, dans lequel l'Allemagne et les pays scandinaves apparaissent particulièrement actifs³⁹. Ils tissèrent des liens avec le *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burden Reduction* créé par la Commission européenne en 2007 et présidé par le représentant de l'Union chrétienne sociale (CSU) allemande Edmund Stoiber.

Au niveau de la Commission européenne, la Commission présidée par le conservateur Jose Manuel Barroso « has provided a redefinition of the Lisbon agenda based on simplification, the removal of administrative burdens, and economic competitiveness » (Radaelli, 2007, 199). Dans un langage peu diplomatique, J. M. Barroso faisait la « promesse de faire un grand feu de réglementation ». À la même époque, l'OCDE connaissait une évolution similaire : les principes directeurs publiés en 2005 sont ceux qui le plus explicitement font de la compétitivité économique l'objectif unique de la *better regulation*. Dans son introduction, le document affirme : « Better regulation and structural reforms are necessary complements to sound fiscal and macroeconomic policies. [...] [Regulatory policy is] a coherent, whole-of-government approach to create a regulatory environment favourable to the creation and growth of firms, productivity gains, competition, investment and international trade ».

Les 'traductions' des instruments labellisés *better regulation* sont, on le constate, singulièrement dépendantes de cadres politiques marqués idéologiquement.

L'INTERNATIONALISATION PAR IMPRÉGNATION

Cela signifie-t-il qu'il faudrait en revenir à une lecture géopolitique des relations internationales, considérant les États membres comme les seuls acteurs de la décision, instrumentalisant les bureaucraties internationales selon leurs priorités politiques

38. Commission. Communication on Impact Assessment, COM(276) Final 5 June 2002.

39. Ce réseau a compté jusqu'à dix-neuf États participants mais il est tombé en désuétude depuis 2013. <http://www.administrative-burdens.com/>, consulté 22 octobre 2015.

nationales ? Les interactions en jeu sont plus complexes, en réalité. L'agenda politique et bureaucratique des acteurs nationaux se nourrit en effet fréquemment des productions des organisations internationales et des expériences menées au niveau international.

Le fonctionnement de l'OCDE est propice au développement de stratégies croisées faisant intervenir les compétences sectorielles, « professionnelles », des délégués nationaux. Parce qu'elle n'a pas les moyens juridiques et financiers d'exercer une conditionnalité sur ses États membres, l'OCDE doit démontrer l'utilité et la validité de son expertise et coopter autant que possible les représentants nationaux⁴⁰. À côté de l'action politique traditionnelle en direction des ministres⁴¹, l'OCDE possède différents types de dispositifs pour favoriser au maximum l'appropriation, par les délégués nationaux, des instruments de réforme. Pas moins de douze séminaires de travail furent ainsi organisés sur les *RIA* entre janvier 2008 et juin 2015.

Dans notre cas, les coalitions nationales d'intérêts et leur agrégation autour de l'expertise de l'OCDE s'expliquent non seulement par les proximités interpersonnelles et politiques précédemment évoquées, mais également par la participation de nombre des acteurs de ce dossier à des groupes inter-administratifs spécialisés permettant à certains de ces acteurs de coordonner leur position et leur stratégie. Initialement distincts, ces groupes ont été rapidement connectés à travers la multipositionnalité de certains membres. La participation des agents de l'OCDE à ces diverses réunions a pu faciliter l'unification d'un sens commun réformateur (Topalov, 1999, 40).

Certains des membres importants du groupe Mandelkern étaient concomitamment actifs au sein des comités de l'OCDE sur la gouvernance publique ou sur la politique de réglementation. Certes, ses membres britanniques présentaient la double caractéristique d'être hautement spécialisés dans le domaine et de ne pas avoir de liens manifestes avec l'OCDE (peut-être n'en avaient-ils pas eu besoin)⁴². En revanche, cinq membres du groupe au moins étaient à la fois durablement investis dans le domaine de la *better regulation* (y trouvant donc également un intéressement de carrière) et dans les réseaux de l'OCDE. La participation de ces hauts fonctionnaires aux groupes de travail de l'OCDE peut avoir influencé à la fois leurs carrières professionnelles et leur perception de l'intérêt national de leur pays au sein de l'Union européenne.

À la suite du rapport Mandelkern, les ministres européens de l'Administration publique ont créé le *Group of Directors and Experts of Better Regulation* pour contrôler la mise en œuvre de son plan d'action⁴³. Hébergé un temps au sein de l'European Public Administration Network (EUPAN), ce groupe se réunit en marge de la Présidence du Conseil européen⁴⁴. Les fonctionnaires de l'OCDE-GOV (successeur de PUMA) spécialistes du domaine y sont presque systématiquement invités, pour des séminaires de travail ou des exposés en séances. La Commission européenne a créé de son côté un groupe

40. Pour une analyse des conséquences de ce statut sur le fonctionnement de l'OCDE, voir Martens, Jakobi, 2010.

41. Voir par exemple le *1997 OECD Report to Ministers*, qui formule un plan complet pour la réforme de la régulation.

42. Notons néanmoins que l'un d'entre eux, Phil Wynn-Owen, était membre du Réseau de l'OCDE-PUMA sur la gestion et la réforme de la régulation (*Network of officials in regulatory management and reform*) Il était à l'époque Directeur de *Regulatory Impact Unit* du *Cabinet Office*.

43. Conclusion de la réunion des ministres chargés des administrations publiques, La Rioja, mai 2002.

44. La dernière réunion en date a eu lieu les 14-15 janvier 2016, à Amsterdam, dans le cadre de la présidence néerlandaise.

d'experts consultatif, le *Group of High Level National Regulatory Experts*⁴⁵, auquel ont participé nombre des membres du groupe précédent (par exemple De Pue, Carbone, Karkatsoulis, Nurmi, Fruhmann) ; ils y côtoyaient Daniel Trnka, alors vice-directeur du département pour la réforme de la réglementation de la Chancellerie du gouvernement tchèque, qui devient en 2008 fonctionnaire de l'OCDE-GOV chargé de la réforme de la réglementation, après avoir représenté son pays au sein du Comité (OCDE) pour la politique de réglementation.

Un autre type de réseau s'est formé autour d'Edmund Stoiber et du *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*⁴⁶. La présence de directeurs d'agences et organismes de réglementation dans ce même groupe a ici opéré la connexion avec le *Standard Cost Model Network* ainsi qu'avec l'OCDE-GOV, invité très régulièrement par le *High Level Group on Administrative Burdens* à faire exposés et séminaires⁴⁷.

Le cas italien précédemment évoqué montre l'importance, pour le négociateur, d'habiller les atours du spécialiste. L'investissement au long cours d'un fonctionnaire national haut placé et positionné dans diverses enceintes spécialisées a permis à la délégation italienne de faire un usage stratégique des procédures d'examen de l'OCDE, venant renforcer une dynamique de réforme nationale.

À l'inverse, quand l'examen du pays n'est précédé, ni par une socialisation des agents à l'OCDE, ni par une stratégie de réforme sectorielle, l'interaction peut se traduire par l'incompréhension mutuelle et le conflit. C'est ainsi que semble s'être soldé le premier examen de la France par l'OCDE au sujet de la politique de réglementation. Malgré l'architecture interministérielle décrite dans le cas français, la tâche du Secteur OCDE du SGAE s'avère difficile. En dépit de l'expansion thématique constante des sujets traités à l'OCDE, les ressources en personnel du Secteur n'augmentent pas (ils étaient, en décembre 2015, de deux plein temps et demi). La RP-OCDE comme le Secteur OCDE du SGAE rencontrent en outre des difficultés à intéresser les services administratifs nationaux à une participation régulière et investie au sein de l'OCDE. Dans un contexte fortement contraint en termes de disponibilités, les organisations internationales dotées de pouvoirs contraignants constituent des cibles d'investissement prioritaires, au détriment d'organisations comme l'OCDE.

La France était dès l'origine peu encline à s'impliquer dans le domaine de la politique de réglementation, inexistant sous cette forme dans sa tradition administrative. De fait, la France a été parmi les derniers pays importants à « accepter » l'examen de l'OCDE. Les échanges entre les administrations nationales concernées – gérant la politique de concurrence, l'informatique et le numérique, le commerce international, les transports, l'énergie – et les services de l'OCDE examinant leurs activités furent difficiles, menant souvent à l'impasse⁴⁸. La situation exigea l'investissement important, de type quasi-pédagogique,

45. La CE a adopté son mandat le 28 février 2006, publié aux *JOUE* L 76, 15 mars 2006. Constitué de hauts fonctionnaires nationaux, il devait servir d'« interface entre la Commission et les autorités de réglementation des pays membres » et « contribuer à la diffusion des meilleures pratiques » dans le domaine.

46. Le High Level Group est créé par la décision du 31 août 2007 (C(2007)4063). Il a cessé ses activités le 31 octobre 2014.

47. Michael Gibbons, Président du *Regulatory Policy Committee* du Royaume Uni, était membre du *High Level Group* et du *SCM network* ainsi qu'un actif participant du Comité pour la politique de réglementation de l'OCDE (qu'il a présidé en 2012).

48. L'un des acteurs du dossier citait par exemple ces documents, envoyés par l'OCDE aux administrations françaises, qui revenaient presque entièrement biffés.

des services de coordination chargés de l'OCDE au SGAE⁴⁹, ainsi que de nombreuses réunions avec les agents de l'OCDE chargés de la rédaction du rapport, pour aboutir à un document final⁵⁰. Nombre des préconisations océdéennes ont par la suite été mises en œuvre, mais à la suite d'un processus réactif et conflictuel, plaçant la France dans une position défensive.

*

* *

Désormais institutionnalisée sous le label de REFIT « pour une réglementation affûtée et performante », la politique de réglementation appliquée au processus législatif européen possède des traits propres, liés au fonctionnement spécifique des institutions communautaires. La mise sur l'agenda européen de la politique de réglementation, en revanche, n'apparaît pas comme le résultat d'une dynamique communautaire, qui se serait diffusée de haut en bas vers les États membres de l'Union. Ainsi que nous avons tenté de le montrer, cette « européanisation » relève en réalité d'une dynamique internationale triangulaire produite par les interactions croisées entre l'OCDE, la Commission européenne et certains États membres de l'Union européenne également membres de l'OCDE. Les dynamiques en jeu répondent à des logiques d'influences croisées dans lesquelles les liens noués suivent des lignes sectorielles autant, si ce n'est parfois davantage, qu'institutionnelles. À côté des négociations intergouvernementales, c'est ici l'investissement régulier dans des enceintes diverses mais rapportées au même thème qui constitue une ressource utile pour orienter les décisions.

Références bibliographiques

- Abeele, Eric ; Van den, Vogel, Laurent (2010), *Better regulation : perspectives critiques*, Bruxelles, Institut syndical européen, Rapport 113.
- Bizer, Kilian ; Lechner, Sebastian ; Führ, Martin (2010), *The European Impact Assessment and the Environment*, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag.
- Clarence, Emma (2002), « Technocracy reinvented: The New Evidence-based Policy Movement », *Public Policy and Administration*, n° 17, p. 1-11.
- Delille, Thomas (2014), « La dimension interinstitutionnelle des études d'impact dans l'Union européenne à l'ère de la «réglementation intelligente» », *Revue française d'administration publique*, n° 149, p. 61-78.
- Flueckiger, Alexandre (2008), « Qu'est-ce que «mieux légiférer» ? : enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », in Flueckiger et al., *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*, Genève, Schulthess, p. 11-32.

49. La coordination française devait faire comprendre aux services administratifs nationaux que refuser un passage sans argumenter revenait à nier l'indépendance de l'examen produit par l'OCDE et se révélait en tout cas inefficace.

50. Les rapports des Examens nationaux de l'OCDE ne peuvent être publiés sans l'assentiment du pays considéré.

- Francesco, Fabrizio de. (2013), *Transnational Policy Innovation: The OECD and diffusion of regulatory impact analysis*, Colchester, ECPR Press.
- Froud, Julie ; Boden, Rebecca ; Ogus, Anthony ; Stubbs, Peter (1998), *Controlling the Regulators*, London, Macmillan.
- Gayon, Vincent (2013), « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'Union européenne et les gouvernements », *Critique Internationale*, n° 2, p. 47-67.
- Grek, Sotiria (2014), « OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization' », *Critical Policy Studies*, vol. 8, n° 3, p. 266-281
- Lee, Norman ; Kirkpatrick, Colin (2006), « Evidence-based policy-making in Europe :an evaluation of European commission integrated impact assessments », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 24, n° 1, p. 23-33
- Lianos, Ioannis ; Karliuk, Maksim (2014), « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *Revue française d'administration publique*, n° 149, p. 5-27.
- Löfstedt, Ragnar E. (2004), « The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis », *Journal of Risk and Uncertainty*, 28, p. 237-260.
- Majone, Giandomenico. (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Martens, Kerstin. ; Jakobi, Anja P. (dirs.) (2010), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy- Making?*, Oxford, Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio (2005), « Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°5, p. 924-943.
- Radaelli Claudio (2007), « Whither better regulation for the Lisbon agenda? », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 2, p. 190-207.
- Renda, Andrea (2006), *Impact Assessment in the EU – the State of the Art or the Art of the State*, Brussels, Centre for European Policy Studies.
- Renda, Andrea (2014), « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de réforme », *Revue française d'administration publique*, n° 149, p. 79-104.
- Revue française d'administration publique* (2016), *Simplifier l'action publique ?*, n° 157.
- Topalov, Christian (1999), « Les réformateurs et leurs réseaux », in Topalov, dir. *Laboratoires du nouveau siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 11-58.
- Torriti, Jacopo (2007), « Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation? », *Journal of Risk research*, vol. 10, n° 2, p. 239-276.
- Wiener, Jonathan B. (2006), « Better regulation in Europe », *Current Legal Problems*, vol. 59, p. 447-518.