

## Contrôle du gouvernement américain par le Congrès des États-Unis: instruments et agences

### RÉSUMÉ

Les commissions et les membres du Congrès des États-Unis exercent le contrôle de l'exécutif (gouvernement) afin, entre autres, de remplir les objectifs législatifs, d'accroître l'efficacité du gouvernement et de mettre en lumière les succès ou les défaillances de celui-ci. Pour ce faire, le Congrès recourt à des instruments formels et informels. Lorsque les instruments informels tels que les discussions avec les agents de l'exécutif ou les lettres adressées par les députés et les sénateurs ne portent pas leurs fruits, le Congrès peut employer des techniques de contrôle officielles telles que des enquêtes et des auditions.

Le gouvernement américain fait l'objet à la fois de contrôles internes et externes. Chaque ministère fédéral et la plupart des agences sont dotées d'une fonction d'audit interne exercée par le bureau de l'inspecteur général (*Office of the Inspector General*). Pour ce qui est des contrôles externes, le Congrès dispose de plusieurs agences non partisans telles que le bureau des comptes publics (*Government Accountability Office – GAO*), le bureau du budget du Congrès (*Congressional Budget Office – CBO*) et le service de recherche du Congrès (*Congressional Research Service – CRS*).

L'analyse d'impact de la réglementation (*Regulatory Impact Analysis – RIA*) est un instrument permettant une évaluation ex ante des principaux effets potentiels de la réglementation. Les ministères et agences fédéraux procèdent eux-mêmes à ces analyses, en partie sous le contrôle d'un organe de la Maison-Blanche, le bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA*). L'analyse ex post est effectuée par examen rétrospectif, qui revêt différentes formes. Si le Congrès estime qu'une disposition (réglementation) laisse à désirer, il peut l'abroger, modifier la législation sous-jacente ou utiliser son pouvoir de suspendre le financement.

La participation du Parlement européen à l'analyse ex ante est plus importante que celle du Congrès, car il évalue les analyses d'impact de la Commission européenne en même temps que la législation proposée. Pour le contrôle ex post, la Cour des comptes européenne est à peu près équivalente au GAO, mais elle est indépendante du Parlement. Le Parlement européen mène également ses propres évaluations de la mise en œuvre de la législation de l'Union en vigueur.

Voir également l'analyse parallèle «[Oversight of the US executive](#)» pour un examen plus approfondi de la question et, notamment, une comparaison avec le système de l'Union.



### Sommaire:

- Introduction
- Les instruments de contrôle utilisés par le Congrès
- Organisations participant au contrôle
- Analyse ex ante et ex post
- Différences entre l'Union européenne et les États-Unis dans la pratique
- Références principales
- Annexe

### Glossaire

**Congrès:** corps législatif bicaméral des États-Unis composé de la Chambre des représentants et du Sénat.

**Pouvoir exécutif:** l'équipe gouvernementale du président et les services subordonnés, à savoir: la Maison-Blanche (cabinet du président), les départements fédéraux (équivalents aux ministères en Europe), les agences rattachées à un ministère fédéral, ainsi que les agences indépendantes de réglementation.

**Inspecteur général:** fonction d'audit interne propre aux ministères fédéraux.

**Commission de contrôle (*Oversight Committee*):** commission du Sénat sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales (*Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*) et commission de la Chambre des représentants sur le contrôle et la réforme gouvernementale (*Committee on Oversight and Government Reform*).

**Commission d'autorisation (*Authorising Committee*):** une commission de l'une des deux chambres traitant de domaines d'action spécifiques tels que les affaires étrangères, l'énergie, la justice.

**Ordonnance (*Subpoena*):** ordre juridique utilisé par les commissions et les sous-commissions de la Chambre des représentants et du Sénat pour citer des témoins à comparaître ou exiger la production de documents.

**Analyse d'impact de la réglementation (RIA):** évaluation par l'exécutif des conséquences attendues d'une réglementation, et estimation des avantages et des coûts escomptés. Équivaut à une analyse d'impact de l'Union européenne.

## Introduction

Le présent briefing se fonde notamment sur une série de 44 entretiens avec des acteurs politiques, dont des membres du Congrès et des assistants des membres des deux chambres du Congrès, ainsi qu'avec des membres du personnel des agences de soutien du Congrès et du gouvernement des États-Unis, des groupes de réflexion et des universitaires. L'auteure a mené ses travaux de recherche dans le cadre du programme de bourse de recherche du Parlement européen, qui lui a permis récemment de travailler au Centre pour les relations transatlantiques à l'université Johns Hopkins, à Washington DC.

### Raison d'être du contrôle

Aux États-Unis, le contrôle de l'exécutif est considéré comme faisant partie intégrante du travail des commissions et des membres du Congrès et s'inscrit dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs et dans la poursuite de leurs objectifs:

- œuvrer en faveur de l'efficacité et de la réduction des coûts du gouvernement;
- défendre et soutenir les mesures et les programmes que les commissions jugent importants, comme solutions de remplacement, ou dans le cadre du travail pré législatif;
- mettre en lumière les défaillances ou les réussites du gouvernement;
- faire connaître les objectifs d'une commission ou d'un membre du Congrès;
- affirmer l'autorité du Congrès sur le gouvernement; et
- défendre les intérêts des groupes de pression auxquels certains membres sont sensibles.

Outre les méthodes et les instruments utilisés directement par le Congrès et ses membres, les travaux de plusieurs organisations revêtent une grande importance pour les activités de contrôle tant du Congrès que de la société américaine dans son ensemble.

### Instruments utilisés par le Congrès

Le Congrès recourt à des instruments de contrôle formels et informels. Les instruments formels découlent des pouvoirs constitutionnels du Congrès ou sont ancrés dans la législation, tandis que les instruments informels résultent essentiellement des pratiques du Congrès.

L'instrument de contrôle utilisé dans un cas particulier dépend du président et du membre de haut rang (chef de file de l'opposition) d'une commission donnée. La Chambre des représentants et le Sénat ont tous deux une commission de contrôle, tandis que certaines commissions d'autorisation dans les deux chambres disposent aussi de sous-commissions de contrôle.

#### Instruments de contrôle formels

Les **auditions de commission**<sup>1</sup> sont l'instrument de contrôle le plus connu au Congrès américain. Les commissions invitent régulièrement des membres du gouvernement, des agences du Congrès (voir ci-après) ou des experts de la société civile à témoigner (répondre aux questions des membres de la commission). Souvent, les commissions convoquent l'inspecteur général d'une agence (IG, voir ci-après), ou une commission peut constituer une liste de témoins, qui doit être approuvée par les membres de la majorité et de l'opposition. En règle générale, la majorité désigne plus de témoins que l'opposition, par exemple en conviant trois témoins alors que le camp minoritaire n'en invite que deux.

Si une commission du Congrès souhaite entendre un haut fonctionnaire du gouvernement en particulier, mais que le ministère tente de remplacer celui-ci par une autre personne ou refuse d'envoyer quiconque, la commission peut menacer de délivrer une ordonnance (**subpoena**) ou recourir directement à une telle ordonnance et assigner ainsi le fonctionnaire à comparaître. De telles ordonnances peuvent aussi être produites pour accéder à des documents que le gouvernement est réticent à divulguer. L'importance du droit de recourir à des ordonnances a été confirmée par la Cour suprême, qui a affirmé qu'un organe législatif ne peut légiférer correctement ou de manière efficace en l'absence d'informations<sup>2</sup>. Le recours aux ordonnances est par ailleurs consacré par les règlements du Sénat et de la Chambre des représentants<sup>3</sup>. L'ordonnance doit faire l'objet d'un vote en commission ou d'un accord entre le président et le membre de haut rang. Toutefois, certaines commissions autorisent le président à émettre des ordonnances directement. Les agents du Congrès affirment cependant que la procédure d'exécution d'une ordonnance, si le destinataire ne s'y plie pas, peut prendre des années. Si un ministère fédéral ou un fonctionnaire ne se conforme pas à une ordonnance, le Congrès peut décider par vote de qualifier ce refus du département ou du fonctionnaire d'outrage. C'est néanmoins au ministère de la justice qu'il revient de poursuivre un fonctionnaire du gouvernement pour outrage<sup>4</sup>.

Les auditions et les ordonnances peuvent faire partie des activités régulières de contrôle, à l'instar des **enquêtes**. Elles sont généralement liées à un dossier spécifique, comme les affaires du Watergate ou Iran-Contra, et peuvent être menées par des commissions spéciales (temporaires), par opposition aux commissions permanentes<sup>5</sup>. Les sénateurs et les représentants peuvent aussi prendre des mesures à titre individuel pour enquêter sur tout comportement de l'exécutif qu'ils considèrent comme problématique. Le président

de la commission des affaires juridiques du Sénat, Chuck Grassley, a confié à une équipe d'enquêteurs (*investigative attorneys*) la tâche principale de réagir aux dénonciations des lanceurs d'alerte d'une agence ou d'un ministère fédéral, qui concernent souvent une allégation de gaspillage, de fraude, d'abus ou de mauvaise gestion. Les agents du Congrès considèrent que cette méthode, combinée aux auditions et avec l'aide de la presse, permet plus facilement d'améliorer le fonctionnement d'une agence que l'adaptation des lois, qui requiert un accord entre le Sénat et la Chambre des représentants, puis la signature du président. La procédure d'enquête débute par une question adressée par des agents à un ministère ou à une agence fédérale, et peut s'intensifier par le recours à des mécanismes plus formels, tels qu'une ordonnance de production de documents.

Les ministères et agences fédéraux existent parce qu'ils ont initialement fait l'objet d'une autorisation du Congrès<sup>6</sup>. La **réautorisation** de ces agences permet au Congrès de dresser un bilan et de revoir les éléments qui, d'après le contrôle effectué au cours de la période d'autorisation précédente, n'ont pas donné les résultats attendus. En règle générale, l'autorisation consiste à mettre en place ou à prolonger une agence ou un programme, et à approuver l'octroi de crédits pour l'avenir, parfois avec des limites. L'autorisation en tant que telle ne finance pas une agence ou un programme. Les commissions qui préparent les autorisations du Congrès pour un domaine d'action spécifique sont donc appelées «commissions d'autorisation» (*authorising committees*). Après autorisation, les lois de finances prévoient les dépenses discrétionnaires destinées à financer l'agence ou le programme<sup>7</sup>. Ces lois doivent être approuvées par le Congrès lors de chaque exercice budgétaire, sous la forme de projets de loi de finances annuels du Congrès<sup>8</sup>.

Le Congrès peut également inscrire des **exigences en matière d'information** dans la législation. Certaines agences ont développé plus avant ces instruments afin de réexaminer périodiquement leurs priorités et de démontrer au Congrès qu'elles prennent les contrôles au sérieux. Ainsi, un agent du Congrès s'est montré positif quant au [rapport quadriennal de révision de la défense](#), qui facilite aussi la planification budgétaire.

Le Sénat exerce par ailleurs une autre fonction de contrôle qu'il ne partage pas avec la Chambre des représentants: il formule des recommandations sur les **nominations** faites par le président des États-Unis<sup>9</sup> et a le droit de les **confirmer**, et mène souvent des auditions à cette fin.

### **Instruments de contrôle informels**

Outre les instruments formels dont il dispose, le Congrès a élaboré différents mécanismes de contrôle informels. Ceux-ci sont souvent utilisés en premier lieu lorsqu'il s'agit de demander au gouvernement de rendre des comptes. Des mécanismes formels pourraient être employés dans un deuxième temps si les instruments informels n'ont pas donné des résultats satisfaisants.

Les agents de la commission du Sénat sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales engagent de nombreuses **discussions** informelles avec les ministères fédéraux. Cela pousse souvent les fonctionnaires à agir, et cette démarche peut aussi être considérée comme une première étape de l'évaluation d'une mesure au nom du gouvernement.

L'envoi de **lettres** peut aussi être un instrument de contrôle assez efficace, bien que le gouvernement ne soit pas juridiquement tenu de répondre, sauf si une commission ajoute un élément formel tel qu'une ordonnance. Le ministère fédéral auquel ces lettres sont adressées est plus susceptible de prendre une lettre au sérieux si elle est signée par

le président ou le membre de haut rang d'une commission. Toutefois, certaines lettres ne sont écrites que pour attirer l'attention et l'auteur n'attend pas de réponse. En l'absence d'ordonnance, les agents du Congrès peuvent tenter de convaincre le gouvernement qu'il est essentiel de répondre à la lettre.

### Nature du contrôle du Congrès

Le spécialiste Charles B. Cushman et la plupart des personnes interrogées considèrent que le contrôle réalisé par le Congrès se fait plus de manière ad hoc que systématique. Cela s'explique principalement par un manque de ressources. Le Congrès s'emploie toutefois à mener des activités de contrôle plus régulières. Par son règlement<sup>10</sup>, la Chambre des représentants oblige ses commissions à publier un programme de contrôle annuel, et, bien que toutes les [commissions](#) ne s'exécutent pas, certains de ces programmes sont relativement détaillés<sup>11</sup>.

Les agents du Congrès et les membres des groupes de réflexion interrogés s'accordent à dire que le contrôle peut être un outil efficace pour améliorer les prises de décision, mais, qu'à d'autres occasions, il n'est qu'un **instrument politique** servant à déstabiliser le parti au gouvernement.

La plupart des observateurs soulignent que le Congrès a intérêt à obtenir le soutien de l'**opinion publique**, de la société civile et de la presse, parce que ce soutien peut aider à exercer la pression nécessaire sur le gouvernement, ce qui améliorera l'efficacité du contrôle. Un observateur chevronné et un agent du Congrès s'accordent sur le fait que le contrôle devient difficile lorsque ce soutien fait défaut ou est impossible à obtenir parce qu'il est question de documents classifiés ne pouvant pas être distribués à la presse ou au public. D'autres circonstances peuvent, toutefois, fournir une meilleure base factuelle pour le contrôle: dans des contextes techniques ou moins politisés, il est plus facile de parvenir à un consensus bipartisan, lequel aura plus de poids auprès des ministères fédéraux qu'une démarche entreprise par un seul parti.

### Organisations participant au contrôle

#### Interne: au sein de l'administration

Aux États-Unis, les inspecteurs généraux (**IG**) au sein des ministères fédéraux réalisent, en vertu d'une loi de 1978, des contrôles internes de la législation, des actions menées et des programmes de dépenses. Les 72 bureaux fédéraux d'inspecteurs généraux (OIG) emploient environ 14 000 personnes et, en 2013, ont permis de répertorier quelque 37 milliards de dollars en économies potentielles<sup>12</sup>. Au sein du Département d'État, par exemple, l'[activité de l'OIG](#) se compose d'inspections (services et ambassades), d'audits (financiers) et d'enquêtes (sur des fraudes). Le président de la commission de la Chambre des représentants sur le contrôle et la réforme gouvernementale (114<sup>e</sup> Congrès), Jason Chaffetz, souhaiterait que les IG se voient confier plus de pouvoirs autonomes d'enquête, par exemple pour poursuivre les anciens fonctionnaires à la retraite<sup>13</sup>. Les IG étant rémunérés par les ministères, leur indépendance peut être mise en cause. En outre, de manière générale, les IG peuvent être démis de leurs fonctions par la personne ou l'entité qui les a nommés. Ainsi, les inspecteurs généraux nommés par le président peuvent être destitués par le président, et les IG nommés par le chef d'une agence peuvent être démis de leurs fonctions par cette même personne. Le Congrès ne joue aucun rôle direct dans le processus de destitution. Les OIG sont réunis au sein du conseil des inspecteurs généraux en faveur de l'intégrité et de l'efficacité ([Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency](#)).

**Externe: agences du Congrès**

Le Congrès dispose de plusieurs agences: le bureau des comptes publics ([Government Accountability Office](#) – GAO), le bureau du budget du Congrès ([Congressional Budget Office](#) – CBO) et le service de recherche du Congrès ([Congressional Research Service](#) – CRS). Elles doivent être impartiales et emploient des fonctionnaires recrutés sur la base de leur mérite, contrairement aux agents des commissions, qui travaillent soit pour la majorité, soit pour l'opposition. Ces agences sont largement considérées comme neutres et les informations qu'elles offrent sont perçues comme équilibrées. Cela dit, la désignation des chefs de ces agences est aussi très politisée.

*Service de recherche du Congrès (Congressional Research Service – CRS)*

Le CRS épaula le Congrès tout au long du processus législatif. Tout membre ou agent du Congrès peut se tourner vers ses analystes et demander une synthèse sur mesure de la législation, une analyse d'un domaine d'action ou d'un dossier juridique ou poser toute autre question liée aux activités du Congrès. Le CRS étant souvent la première agence vers laquelle les agents du Congrès s'orientent, elle joue un rôle de soutien en matière de contrôle; par exemple lorsque le Congrès a besoin d'une brève explication sur une analyse d'impact de la réglementation (RIA) fournie par une agence. Le CRS rédige en outre des rapports d'intérêt général sur un large éventail de questions politiques et juridiques. En vertu des règles, ces rapports ne sont accessibles qu'au Congrès et aux agents du Congrès et ne sont pas formellement mis à la disposition du public.

*Bureau des comptes publics (Government Accountability Office – GAO)*

Le GAO procède à des audits externes, dans le but de vérifier si l'argent des contribuables est utilisé correctement au niveau fédéral. La plupart de ces audits de conformité, de performance ou financiers sont réalisés à la demande du Congrès, mais certains sont laissés à l'appréciation du directeur du GAO, le contrôleur général (*Comptroller General*). Le GAO emploie environ 3 000 agents<sup>14</sup>, produit quelque 900 rapports par an, dont 90 % sont rédigés directement à la demande du Congrès ou sont requis par la loi. Le président ou le membre de haut rang d'une commission peuvent introduire des demandes, tandis que certaines demandes sont bipartisans. Les 10 % restants du travail du GAO sont laissés à l'appréciation du contrôleur général et peuvent porter sur des questions présentant un intérêt pour plusieurs commissions. Les normes suivies par le GAO sont similaires aux normes internationales en matière d'audit. Le GAO utilise ses propres données ou des données provenant des agences fédérales. Environ 80 % des recommandations formulées par le GAO sont suivies, même si celui-ci n'a aucune autorité en matière d'application. En moyenne, il faut neuf mois et demi pour rédiger et réviser un rapport, ce qui comprend le temps requis par le GAO pour constituer les équipes d'audit. S'il effectue la majeure partie de ses travaux en interne, le GAO peut également, s'il a besoin de panels d'experts, faire appel aux académies scientifiques nationales. À moins qu'ils ne concernent un sujet classifié, les rapports du GAO sont publics, ce qui contribue à faire pression sur les agences pour qu'elles en respectent les recommandations. Le personnel du GAO souligne toutefois la nature collaborative des contrôles réalisés: le GAO ne hiérarchise pas ses recommandations, mais en discute avec l'agence lors du processus de contrôle. Les [audits de performance](#) du GAO comportent également une analyse des coûts et des avantages. Les rapports du GAO proposent souvent une série de pistes d'amélioration, de sorte que l'agence concernée peut choisir la démarche qui lui paraît la plus efficace.

Bien que le bureau principal du GAO se trouve à Washington DC, 25 % de son personnel travaille dans ses 11 bureaux locaux<sup>15</sup>. Ceci permet de mener des travaux de recherche

inédits sur le terrain. L'emplacement des bureaux locaux détermine dans une certaine mesure leurs activités. Par exemple, le bureau de Norfolk, en Virginie, situé à proximité de grandes bases militaires, est spécialisé dans le contrôle du ministère de la défense. L'immigration et les questions frontalières sont un thème important du bureau de Los Angeles. Avec le développement des équipements technologiques et des services de communication, les effectifs des bureaux locaux se sont toutefois réduits<sup>16</sup>.

#### *Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office – CBO)*

L'évaluation ex ante des conséquences potentielles d'une proposition sur le budget fédéral est effectuée avec l'aide du CBO. Cette agence emploie aujourd'hui environ 235 [personnes](#), dont une majorité d'économistes et d'analystes politiques.

Le CBO a été fondé pour permettre au Congrès de combler le manque d'informations dont il souffrait lors des débats budgétaires par rapport au gouvernement. Les principaux demandeurs des services du CBO sont les commissions budgétaires du Sénat et de la Chambre des représentants, les requêtes émanant des présidents ou des membres de haut rang de ces commissions ou des principales figures de la Chambre ou du Sénat.

L'agence fournit au Congrès des informations sur les conséquences budgétaires de la législation proposée, dans un horizon temporel de cinq à dix ans. Ces «estimations de coûts» sont réalisées pour la plupart des projets de lois adoptés par les commissions du Congrès, soit entre 500 et 700 par an. Le CBO propose également un vaste éventail d'estimations informelles et préliminaires à l'intention des commissions qui sont encore en train d'examiner la législation à présenter. Conformément à la mission du CBO, l'accent est mis sur les coûts supportés par le contribuable américain, et non sur les avantages plus larges pour la société. Cette restriction du mandat de l'agence fait régulièrement l'objet de critiques parce qu'elle encourage les mesures «à fiscalité légère» plutôt que les mesures redistributives<sup>17</sup>.

Les «projections de référence» du CBO visent à estimer les évolutions budgétaires et économiques des dix prochaines années, en partant du principe que les lois actuelles sur les recettes et les dépenses restent en vigueur. En outre, le CBO met à la disposition du Congrès des projections des effets économiques et budgétaires, une analyse du budget du président et des rapports d'analyse.

Sur le plan de la méthode, le CBO ne présente pas de séries de chiffres pour la plupart de ses estimations, mais plutôt une valeur unique dans la moyenne d'un éventail de résultats possibles, pour éviter que ses travaux ne soient utilisés à des fins partisans lors des débats au Congrès<sup>18</sup>. Il communique clairement sur le fondement de ces estimations ainsi que sur l'incertitude qui les entoure, afin de couper court aux critiques. Jusqu'en 2015, ces estimations de coûts ne tenaient pas compte des changements macroéconomiques, mais, avec une majorité républicaine dans les deux chambres, le Congrès a adopté une [résolution concurrente](#) sur le budget pour l'exercice 2016 et a mis en avant la nécessité d'effectuer une «évaluation dynamique»: pour les lois les plus importantes, le CBO doit désormais tenter d'inclure dans ses estimations les incidences budgétaires des facteurs macroéconomiques<sup>19</sup>.

En outre, le CBO recense les marges de manœuvre politiques du point de vue budgétaire. Ces «options budgétaires» sont publiées environ tous les deux ans, et visent à présenter plusieurs solutions pour la réduction du déficit budgétaire. Elles ne sont pas purement budgétaires, dans la mesure où elles essaient aussi d'aborder les conséquences qualitatives des différentes options<sup>20</sup>.

Faute de ressources suffisantes, le CBO ne revient pas souvent sur ses projections passées pour voir dans quelle mesure elles étaient exactes. Il ne présente que des estimations d'une situation contrefactuelle (situation marquée par une absence de législation), sur demande. Par exemple, le Congrès lui a commandé une [analyse budgétaire](#) de l'abrogation de la loi sur la santé («Obamacare»).

### **Relier le contrôle interne et le contrôle externe**

Selon le personnel du GAO que nous avons interrogé, la collaboration du GAO avec les inspecteurs généraux (IG) fonctionne très bien. Ces organes d'audit interne et externe coordonnent leurs travaux de manière à éviter les doublons, et les conflits de compétences sont rares, puisque les questions traitées par les IG sont relativement ciblées. Les questions examinées par les IG peuvent concerner, par exemple, une transaction spécifique au sein d'un ministère fédéral, alors que le GAO a la possibilité de travailler sur plusieurs ministères. Ses attributions sont en général plus étendues. Les IG, d'un autre côté, ont en principe accès à des documents plus internes que le GAO, parce qu'ils travaillent pour le ministère fédéral concerné, même s'ils considèrent souvent que leur travail est obstrué par une direction qui craint de faire des révélations<sup>21</sup>.

Le GAO, comme toutes les entités qui exercent un contrôle, doit également souvent se battre contre les dirigeants du pouvoir exécutif pour avoir accès aux informations. La qualité de l'interaction varie selon les ministères fédéraux. Avec certains, les relations de travail sont fortes, alors que d'autres restent très opaques.

### **Évaluations ex ante et ex post**

Malgré l'intérêt suscité de longue date par l'évaluation de l'incidence potentielle d'une proposition de loi ou d'une nouvelle loi, ainsi que par le suivi des effets d'une législation existante ou récemment entrée en vigueur, ces démarches restent loin de faire systématiquement partie de la procédure au Congrès. Les analyses du CBO relèvent du domaine de l'évaluation ex ante, tandis que les travaux du GAO interviennent généralement ex post.

#### **Ex ante: les analyses d'impact de la réglementation (*Regulatory Impact Analysis – RIA*)**

Pour analyser les principaux effets d'une réglementation, les ministères fédéraux sont tenus de mener une analyse d'impact de la réglementation (**RIA**) si la disposition (réglementation) proposée est considérée comme «significative» ou «économiquement significative», comme le définit le [décret exécutif 12866](#) adopté par Bill Clinton<sup>22</sup>. Le Congrès ne joue pas de rôle officiel dans cette procédure.

Les réglementations significatives sont également examinées par le bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA*), qui fait partie du bureau de la gestion publique et du budget (*Office of Management and Budget – OMB*) au sein du bureau exécutif du président. L'OIRA intervient de manière transversale et analyse les conflits possibles entre les propositions de réglementations, ou entre une proposition de réglementation et les politiques générales du gouvernement. Selon un ancien employé de l'OIRA, la principale contribution de ce dernier au processus revient à «proposer une solution réglementaire qui n'a pas encore été envisagée par l'agence réglementaire»<sup>23</sup>. Les coûts et avantages doivent être autant que possible quantifiés et chiffrés, afin d'estimer, entre autres, les coûts directs de mise en application et d'opportunité. Si une telle quantification n'est pas possible, une démarche qualitative peut être envisagée. En cas d'absence de données, des enquêtes sont réalisées afin de mettre en lumière ce que les citoyens seraient prêts



à payer pour éviter un risque ou jouir d'un avantage. L'OIRA développe également des enquêtes avec des statisticiens qui peuvent alimenter les RIA.

Ce processus n'est pas exhaustif et ne concerne que les agences qui travaillent pour un ministère fédéral: les agences réglementaires indépendantes ne sont pas à ce jour concernées par le contrôle de l'OMB et par les principales dispositions du décret exécutif 12866. Le [décret exécutif 13579](#) du président Obama et le [projet de loi du Sénat S1607](#) visent à intégrer les agences réglementaires indépendantes dans le processus de soumission des RIA.

En outre, l'OIRA n'emploie que 42 agents à plein temps, et les entreprises, les citoyens et le Congrès se plaignent souvent d'un manque de cohérence réglementaire. Lors d'une audition publique, des sénateurs ont reconnu le manque de contrôle du Congrès sur l'OIRA, et ont admis que le contrôle réglementaire n'en était qu'à ses débuts et qu'il restait beaucoup à faire pour l'améliorer<sup>24</sup>. De plus, le personnel du Congrès a expliqué que les membres du Congrès n'ont pas d'aperçu ou de contrôle systématique leur permettant de savoir si le gouvernement respecte l'«intention du Congrès» lorsqu'il réglemente pour appliquer une loi.

### **Ex post: l'examen rétrospectif**

Aux États-Unis, les ministères et les agences fédéraux se livrent à un processus appelé **examen rétrospectif**. Ce dernier peut être ordonné par le Congrès si la législation initiale demande que le pouvoir exécutif publie régulièrement des rapports. L'examen est également basé sur les décrets exécutifs [13563](#) et [13610](#) du président Obama. L'analyse est en principe réalisée quatre à cinq ans après la mise en application complète d'un règlement.

Le Congrès peut refondre la législation initiale qui régit une agence s'il estime que l'une de ses dispositions (réglementations) ne donne pas satisfaction. Le Congrès peut également abroger une disposition spécifique. Ceci n'a toutefois quasiment jamais lieu, le Congrès utilisant plus fréquemment le levier budgétaire. Il n'existe pas de norme gouvernementale pour l'examen rétrospectif. Certaines agences procèdent de manière plus systématique que d'autres. Par exemple, le ministère des transports dispose d'un programme interne afin de procéder tous les dix ans à l'examen de l'ensemble de ses réglementations.

Jusqu'à ce jour, l'examen rétrospectif n'est pas systématiquement réinjecté dans le processus politique pour améliorer la législation et la réglementation. Dans une étude réalisée pour la Conférence administrative des États-Unis (*Administrative Conference of the United States – ACUS*), Joseph Aldy, de l'université d'Harvard, [montre](#) qu'en 2014, seules deux des 24 principales règles édictées par les agences exécutives avaient été qualifiées «comme résultant de l'examen rétrospectif tel que prévu par le décret exécutif 13565». Pour Michael Mandel, du *Progressive Policy Institute*, il est toutefois difficile d'atteindre une telle cohérence, étant donné que la législation initiale était déjà le résultat d'un processus politique et «non d'une analyse coûts-avantages de la réglementation la plus adaptée». Selon lui, l'examen rétrospectif n'offre pas non plus le recul nécessaire pour tenir compte de l'effet de cumul des activités des différents ministères fédéraux<sup>25</sup>.

## Différences de pratique entre l'Union européenne et les États-Unis

### Ex ante

Le Congrès ne joue pas de rôle officiel dans les RIA, au contraire du Parlement européen, dont les députés ont la possibilité d'examiner l'étude d'impact réalisée par la Commission européenne tout au long de la procédure législative, une fois que la proposition est formellement adoptée par le collège des commissaires. Cette différence tient au fait qu'aux États-Unis, les RIA et les réglementations relèvent de la compétence du gouvernement et font partie du droit subsidiaire. Comparant le système de contrôle américain avec celui de l'Union européenne, un haut fonctionnaire du GAO estime que les États-Unis ne disposent pas d'un instrument ex ante aussi méthodique ou formel que l'analyse d'impact ex ante de la Commission européenne.

La démarche du Parlement européen est aussi plus systématique que celle du Congrès pour évaluer et examiner les analyses d'impact. L'unité de l'évaluation de l'impact ex ante du service de recherche du Parlement européen ([EPRS](#)) aide les commissions parlementaires à évaluer les analyses d'impact de la Commission. Elle mène également ses propres analyses d'impact sur les principaux amendements proposés par le Parlement européen, ainsi que des analyses d'impact complémentaires à la demande des commissions parlementaires.

L'unité de la valeur ajoutée européenne (qui fait également partie de l'EPRS) examine les situations contrefactuelles dans ses **rapports sur le coût de la non-Europe**, ce qui revient à mesurer le coût économique potentiel induit par une absence d'intervention au niveau européen au sein d'un domaine d'action donné. Elle réalise en outre des analyses de la valeur ajoutée européenne pour les commissions qui préparent des rapports d'initiative législative. Ce faisant, elle prépare le terrain pour les futures politiques ou législations de l'Union.

### Ex post

La Cour des comptes européenne (CCE) équivaut au GAO et constitue une institution européenne indépendante, non subordonnée au Parlement européen. Au Parlement européen, la commission du contrôle budgétaire (CONT) se fonde sur les rapports de la CCE pour examiner la manière dont l'argent européen a été dépensé et pour octroyer sa décharge annuelle aux institutions et organes de l'Union. En comparaison avec le GAO, la CCE effectue relativement peu d'audits de la performance, et la plupart de ces derniers restent du domaine financier. Le GAO travaille principalement à la demande du Congrès, alors que la CCE fixe son propre programme. Les recommandations du GAO ne sont pas classées par ordre de priorité, à la différence de celles de la [CCE](#).

Pour schématiser, on peut comparer les bureaux des inspecteurs généraux (*Offices of Inspectors General – OIG*) au service d'audit interne (SAI) de la Commission européenne, bien que la compétence de ce dernier soit plus restreinte que celle des OIG: le SAI vise à [améliorer l'efficacité](#) de la gestion des risques et des procédures de contrôle et de gouvernance.

Au Parlement européen, l'EPRS assiste également les députés dans leur travail d'**évaluation**: l'unité de l'évaluation de l'impact ex post assiste les commissions dans leurs travaux de mise en œuvre de la législation, notamment en réalisant des «évaluations de la mise en œuvre de la législation européenne» dès qu'une commission démarre un rapport formel d'exécution (ce qui est de plus en plus courant).

**Le contrôle en pratique au Congrès et au Parlement européen**

Bien que plus puissants que ceux du Parlement européen, les instruments formels de contrôle du Congrès sont beaucoup moins utilisés, puisque, dans la pratique, le Congrès privilégie les voies informelles pour exercer un contrôle sur des procédures longues, complexes et formelles. L'approbation des nominations des hauts fonctionnaires, où le Sénat use d'un pouvoir considérable, fait figure d'exception. Le Parlement européen, bien qu'uniquement autorisé à approuver ou à rejeter l'ensemble de la Commission avant sa nomination, a progressé vers un pouvoir similaire en auditionnant les commissaires désignés et en utilisant le vote d'approbation de la Commission dans son ensemble pour faire pression en faveur du remplacement individuel des personnes pressenties qui ne répondent pas à ses attentes. Le Parlement s'est également battu pour auditionner les candidats à la direction de toute une série d'agences et organes de l'Union européenne, notamment ceux qui ont été créés récemment dans le domaine de la surveillance des marchés financiers.

**Références principales**

Charles B. Cushman Jr., *An introduction to the U.S. Congress*, Armonk, New York/London, 2006, p. 103-115.

Alissa M. Dolan, Elaine Halchin, Todd Garvey et al., *Congressional Oversight Manual*, service de recherche du Congrès, décembre 2014.

[Oversight of the US executive](#), Cornelia Klugman, Analyse approfondie de l'EPRS, 2016.

## Notes

- <sup>1</sup> [Article XXVI du règlement du Sénat, article XI du règlement de la Chambre des représentants.](#)
- <sup>2</sup> Arrêt [Eastland](#), 421 U.S. 504.
- <sup>3</sup> Article XXVI(1) du règlement du Sénat et article XI(2)(m)(1) du règlement de la Chambre des représentants.
- <sup>4</sup> «[Holder heading out, but contempt lives on](#)», Washington Times, 25 septembre 2014.
- <sup>5</sup> [Parliament and US Congress: Investigative powers compared - As MEPS ramp up their probe into EU member states' tax rulings, can US lawmakers teach them some tricks?](#), Brian Beary, EuroPolitics, 19 mai 2015.
- <sup>6</sup> Constitution des États-Unis, Art. I, §9, et Art. II, §2, cl. 2.
- <sup>7</sup> Par opposition aux dépenses obligatoires; pour de plus amples explications sur la procédure budgétaire et l'affectation des crédits, voir [Making the US federal budget: Process and hazards](#), Matthew Parry, EPRS, mars 2015.
- <sup>8</sup> Constitution des États-Unis, Art. I, § 9, cl. 17; [Congressional Oversight Manual](#), p. 19-20.
- <sup>9</sup> Constitution des États-Unis, Art. II, § 2cl. 2.
- <sup>10</sup> Article X, 2 (d) 1, du [règlement de la Chambre des représentants](#), version du 19 octobre 2016.
- <sup>11</sup> [Programme de contrôle de la commission des services financiers de la Chambre des représentants](#), consulté le 12 octobre 2015.
- <sup>12</sup> Déclaration de Michael E. Horowitz, inspecteur général, ministère américain de la justice, devant la commission de la Chambre des représentants sur le contrôle et la réforme gouvernementale au sujet de l'indépendance, de l'accès et de l'autorité des inspecteurs généraux, 3 février 2015.
- <sup>13</sup> Jason Chaffetz, [s'exprimant au National Journal](#), Washington DC, 2 juin 2015.
- <sup>14</sup> Exercice 2015: <http://www.gao.gov/about/ggllance.html>.
- <sup>15</sup> Voir la page [GAO careers](#), consultée le 30 septembre 2015.
- <sup>16</sup> Pour les publications du GAO, voir également: <http://www.gao.gov/about/products/>, page consultée le 19 octobre 2016.
- <sup>17</sup> [The Congressional Budget Office at Middle Age](#), Philip Joyce, université du Maryland, Brookings, 17 février 2015.
- <sup>18</sup> Dans d'autres situations, une série de chiffres serait utile, comme dans le contexte de la gestion de projet. Le [ministère de l'énergie](#) a recours à des fourchettes de chiffres.
- <sup>19</sup> [Dynamic Scoring at CBO](#), Wendy Edelberg.
- <sup>20</sup> Pour un aperçu des publications du CBO, voir la page [www.cbo.gov/about/products](http://www.cbo.gov/about/products).
- <sup>21</sup> Discours de Michael E. Horowitz, 3 février 2015.
- <sup>22</sup> Décret exécutif 12866 relatif à la planification et à l'examen de la réglementation, 30 septembre 1993.
- <sup>23</sup> Déclaration devant la sous-commission des affaires réglementaires et de la gestion fédérale de la commission du Sénat sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales, John D. Graham, école des affaires publiques et environnementales de l'Indiana, 19 mars 2015.
- <sup>24</sup> Déclaration devant la sous-commission des affaires réglementaires et de la gestion fédérale de la commission du Sénat sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales, 19 mars 2015.
- <sup>25</sup> Déclaration écrite de Michael Mandel, *Progressive Policy Institute*, audition à la commission du Sénat sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales, «Vers un système réglementaire du 21<sup>e</sup> siècle» (*Toward a 21st Century Regulatory System*), 25 février 2015.

## Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu du présent document relève de la responsabilité exclusive de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux députés au Parlement européen et à leurs collaborateurs dans le cadre du travail parlementaire. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

© Union européenne, 2016.

Crédits photos: © PB / Fotolia.

L'auteure remercie Alissa Dolan du CRS pour ses commentaires sur le projet du présent Briefing.

[epprs@ep.europa.eu](mailto:epprs@ep.europa.eu)

<http://www.epprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

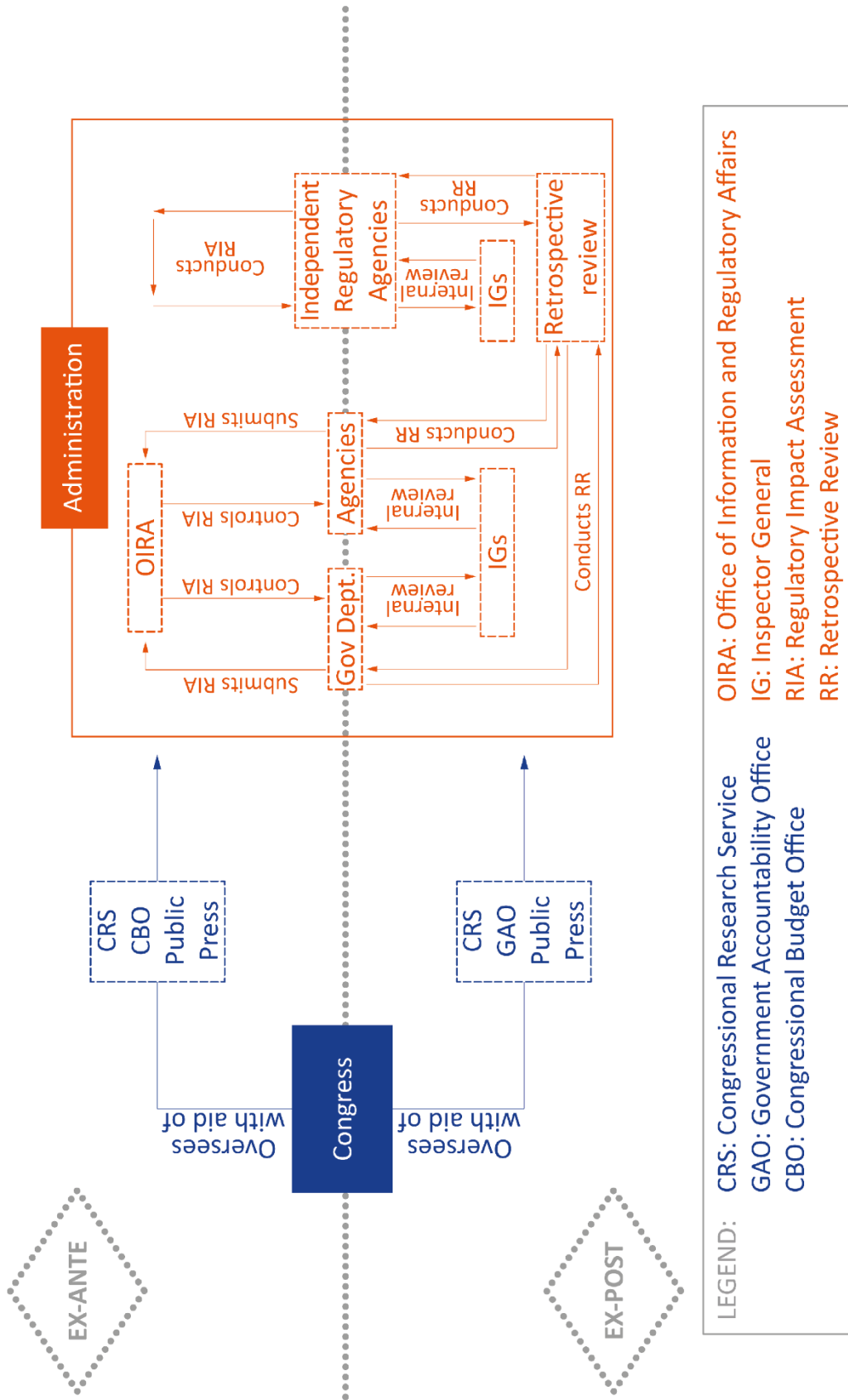
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)



Annexe

Congressional oversight of the executive



Graphic by DG EPRS