

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été établi comme suite à la demande formulée en 1995 par les Ministres des pays de l'OCDE qui ont prié l'OCDE d'examiner l'importance, les orientations et les instruments de la réforme des régimes réglementaires dans les pays Membres. Les conclusions et les recommandations concrètes qui y sont énoncées découlent des expériences des pays Membres et des défis auxquels ils sont confrontés dans leurs efforts de réforme des régimes réglementaires. Ces expériences ont fait l'objet de recherches et d'analyses approfondies par l'OCDE au cours des deux dernières années.

Nous pensons que les travaux de grande ampleur accomplis par l'OCDE, tels qu'ils sont exposés dans le présent Rapport aux Ministres, et le Rapport sommaire et les chapitres sectoriels et thématiques qui sont publiés séparément, montrent clairement les nombreux avantages qui peuvent résulter d'un programme de réforme réussi. Une réforme de la réglementation qui renforce la concurrence et réduit les coûts de la réglementation peut accroître la productivité, faire baisser les prix, stimuler l'innovation et contribuer à améliorer l'aptitude des économies à s'adapter au changement et à demeurer compétitives. Lorsqu'elle est bien menée, la réforme de la réglementation peut aussi aider les pouvoirs publics à promouvoir d'autres objectifs importants de l'action gouvernementale, tels que la qualité de l'environnement, la santé et la sécurité. Enfin, l'expérience des différents pays nous convainc également qu'il est possible de faire face aux perturbations inévitables qui accompagnent la réforme en adoptant des politiques et des mesures complémentaires.

Les recommandations énoncées dans le présent Rapport constituent un plan d'action. En mai 1997, les Ministres ont accueilli favorablement ce Rapport et ont convenu de s'employer à mettre en oeuvre ses recommandations dans leur pays. Les ministres ont invité l'OCDE à examiner à compter de 1998 les efforts de réforme de la réglementation des pays Membres, notamment sur la base d'auto-évaluations et ont noté que de nouveaux travaux seront entrepris au niveau des différents secteurs et des politiques d'ensemble.

L'une des conclusions qui se dégagent de nos travaux est que l'ingrédient le plus important pour réussir la réforme de la réglementation réside dans le soutien ferme et constant apporté par les responsables politiques au plus haut niveau. Les Ministres ont un rôle direct à jouer afin que les responsables politiques, par leurs initiatives résolues, neutralisent l'opposition des intérêts en place dans les secteurs public et privé qui profitent du statu quo et résistent aux évolutions bénéfiques.

Cependant, les Ministres et les élus ne peuvent accomplir seuls les changements nécessaires. Dialogue ouvert et communication constituent également un élément indispensable du processus. Cela peut renforcer le poids de ceux qui soutiennent la réforme et en tireront avantage. Des alliés importants au cours du processus de réforme sont notamment les entreprises qui bénéficieront de biens et de services de haute qualité à faible coût, les consommateurs, et les salariés et leurs représentants dans les domaines dans lesquels la création d'emplois et la progression des rémunérations sont limitées par des restrictions réglementaires inutiles.

Je tiens à remercier les nombreux agents du Secrétariat de l'OCDE qui ont consacré de longues heures à rassembler les multiples éléments qui ont permis d'établir le présent rapport, à les analyser et en faire la synthèse. Je remercie également nos nombreux conseillers extérieurs – représentants des pays Membres, en particulier les membres du Groupe consultatif ad hoc sur la réforme de la réglementation et les membres du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) – qui ont formulé d'importantes suggestions concernant les points à ajouter et les améliorations à apporter au Rapport.

Joanna R. Shelton
Secrétaire général adjoint

REMERCIEMENTS

Ce rapport, qui a été préparé sous la direction du Secrétaire général adjoint, Joanna R. Shelton, rassemble des contributions de plusieurs sources, dont les représentants de gouvernements Membres, et en particulier des représentants du Groupe consultatif ad hoc sur la réforme de la réglementation, et des membres du Comité consultatif économique et industriel (BIAC), et de la Commission syndicale consultative (TUAC).

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, les personnes dont les noms suivent ont apporté une contribution substantielle au travail sur la réforme de la réglementation : **ÉQUIPE DE RÉDACTION** : Scott Jacobs, Sveinbjorn Blondal, Akira Kawamoto, Bernard J. Phillips, **SECRETARIAT GÉNÉRAL** : Anthony Rottier, Géraldine Byrne Nason, Barbara Geary, Françoise Michelson, Marshall Carter Mills, Kelly Morgan, **SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE** : Derry Ormond, Rex Deighton-Smith, Hans Huigen, Marie Murphy, Jennifer Stein, Jill Stobie, Marthe Wambaugh, **DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES, FISCALES ET DES ENTREPRISES** : William Witherell, Rainer Geiger, Lydia Anthenor, Françoise Caron, Joann Coquilhat, Nicola Ehlermann-Cache, Steve Harris, Gary Hewitt, Patricia Heriard-Dubreuil, Eric Lacey, Robert Ley, Beryl Mara, Vera Nicholas-Gervais, Michele Patterson, Pierre Poret, Sally Van Siclen, **DIRECTION DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE L'INDUSTRIE** : Risaburo Nezu, Shigeaki Koga, George Papaconstantinou, Candice Stevens, Helgard Wienert, Dimitri Ypsilanti, **DIRECTION DES ÉCHANGES** : Gerhard Abel, Jacques de Miramon Fitz-James, Denis Audet, Marian Barberis, Avril Ellis, Günter Keil, Anthony Kleitz, Evdokia Moïsé, Mark Warner, **DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES** : Kumiharu Shigehara, Constantino Lluch, Catherine Chapuis, Jorgen Elmeskov, Michael Feiner, Martine Levasseur, Brenda Livsey-Coates, Charles Pigott, Dirk Pilat, Sandra Raymond, Nicholas Vanston, **DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT** : Bill Long, Jean-Philippe Barde, Claudia Fenerol, Nicola Grandy, Laurence Michaelis, Jeanne Richards, Dian Turnheim, Rob Visser, Lisa Zannoni, **DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES PÊCHERIES** : Gérard Viatte, Eirikur Einarsson, Wayne Jones, Alexandra de Matos Nunes, Wilfrid Legg, Rafael Patrón. Au sein de l'**AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE**, Robert Priddle, Jean-Marie Bourdaire, Gudrun Lammers, Jennifer Vaccianina et Caroline Varley ont apporté leur contribution.

TABLE DES MATIÈRES

I. POURQUOI REFORMER LES REGLEMENTATIONS ?	4
La réforme de la réglementation est plus urgente que jamais	5
La réforme signifie déréglementation ET réglementation de meilleure qualité	7
II. EFFETS DE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION	10
Les réformes de la réglementation accroissent la productivité, font baisser les prix et suppriment les pénuries	10
... tout en stimulant l'innovation et en élargissant les choix offerts aux consommateurs	13
...et, en fin de compte, en stimulant le PIB	14
On peut accroître ces effets bénéfiques en favorisant les échanges et l'investissement	15
La réforme de la réglementation permet aux pouvoirs publics de mieux protéger les intérêts de la collectivité	16
Les économies dynamiques généreront des emplois, mais pourront en perdre dans certains secteurs	17
Le maintien d'un accès universel aux services essentiels peut nécessiter des mesures compensatrices	20
... mais généralement la concurrence n'amoindrit pas la qualité des services	20
III. PROMOUVOIR LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	22
La sécurité, la santé et la protection des consommateurs peuvent être assurées sur des marchés plus concurrentiels, mais une vigilance se justifie	22
...avec un recours plus fréquent aux incitations fournies par le marché et aux approches fondées sur des objectifs en vue d'améliorer la qualité de l'environnement	23
IV. STRATEGIES POUR UNE REFORME REUSSIE	24
L'impulsion politique est essentielle	24
Il faut faire comprendre le pourquoi de la réforme	25
Une réforme globale est plus efficace qu'une réforme fragmentaire	26
Il faut examiner soigneusement la succession des réformes sans pour autant renoncer à saisir les possibilités qui peuvent s'offrir pendant le temps d'attente	27
La coopération et la coordination internationales peuvent favoriser la réforme	28
V. RECOMMANDATIONS POUR LA REFORME DE LA REGLEMENTATION	29
VI. ACTIVITÉS DE SUIVI À L'OCDE	41
NOTES	42

RAPPORT DE L'OCDE SUR LA REFORME REGLEMENTAIRE : SYNTHÈSE

I. POURQUOI REFORMER LES REGLEMENTATIONS ?

L'une des fonctions essentielles de tout gouvernement démocratique est de promouvoir le bien-être économique et social de la population. Les pouvoirs publics s'efforcent de réaliser cet objectif en recourant à des moyens très divers, notamment des politiques qui visent à assurer la stabilité macro-économique, la création d'emplois, l'amélioration de l'enseignement et de la formation, l'égalité des chances, la promotion de l'innovation et de l'entrepreneuriat et des normes élevées en matière de qualité de l'environnement, de santé et de sécurité. La réglementation est aussi un instrument important qui a permis aux pouvoirs publics d'accomplir des progrès impressionnants dans la réalisation de ces objectifs ainsi que d'autres objectifs souhaitables de l'action gouvernementale.

Les pouvoirs publics recourent de longue date aux réglementations économiques, sociales et administratives (voir Encadré 1) pour mieux concilier les intérêts publics et les intérêts privés sur les marchés. Les réglementations continueront à être un instrument important pour préserver et faire progresser ces intérêts de la collectivité. Cependant, il existe un risque réel, en particulier dans une période de changement profond et rapide des conditions économiques et sociales, que les réglementations deviennent un obstacle à la réalisation même du bien-être économique et social qu'elles sont censées assurer. Les réglementations qui entravent l'innovation ou créent des obstacles inutiles aux échanges, à l'investissement et à l'efficacité économique, les chevauchements de compétences entre les autorités investies du pouvoir réglementaire et les différents niveaux d'administration, et même entre les gouvernements des divers pays, l'influence des intérêts en place qui cherchent à se protéger de la concurrence et les réglementations qui sont dépassées ou trop mal conçues pour atteindre les objectifs assignés sont autant d'aspects du problème.

Il est difficile de mesurer le coût exact de l'absence de réforme mais ce coût peut être important. Le retard accroît le coût du changement dans de nombreux cas. Les coûts cachés des réglementations inefficaces augmentent à mesure que la concurrence s'intensifie sur les marchés mondiaux. Dans les secteurs caractérisés par une évolution technologique rapide ou une forte mobilité internationale, l'absence de réforme peut désavantager des secteurs économiques entiers ou déboucher sur des pressions en faveur de mesures de soutien et de politiques protectionnistes coûteuses.

Tous les gouvernements doivent en permanence réexaminer leurs propres réglementations et structures et processus réglementaires afin de veiller à ce que ceux-ci contribuent avec efficacité et efficacité au bien-être économique et social de leurs populations. Un nombre croissant de pays -- Membres et non membres de l'OCDE -- ont engagé ces dernières années des programmes ambitieux en vue d'alléger les fardeaux réglementaires et d'améliorer la qualité et l'efficacité par rapport à leur coût des réglementations qui subsistent. Les difficultés et les complexités ont parfois été plus importantes que prévu et il subsiste de nombreuses questions quant aux risques et aux difficultés d'une réforme plus poussée ainsi qu'une forte opposition de la part des intérêts en place. Pourtant, on sait beaucoup mieux aujourd'hui comment procéder à la réforme et il est clair que les risques et les difficultés que présente l'absence de réforme sont souvent plus importants. Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, qui a été demandé par les Ministres de l'OCDE en 1995 et repose sur des travaux de grande ampleur comprenant un Rapport sommaire et plusieurs chapitres sectoriels et thématiques publiés séparément¹, vise à aider les gouvernements à évaluer et à améliorer la qualité de leurs régimes réglementaires.

La réforme de la réglementation est plus urgente que jamais.

Un objectif fondamental de la réforme de la réglementation est d'améliorer l'efficacité des économies nationales et leur aptitude à s'adapter au changement et à demeurer compétitives. Une réforme qui accentue les pressions concurrentielles constitue une incitation puissante pour les entreprises à devenir plus efficaces, plus innovatrices et plus compétitives. Ces améliorations peuvent stimuler la productivité d'industries entières et entraînent souvent des baisses fortes et rapides des prix et des améliorations de la qualité et de l'éventail des produits et services, au profit des consommateurs et des industries utilisatrices. Par exemple, aux Etats-Unis, la réforme dans plusieurs secteurs entraîne des avantages pour les consommateurs et les producteurs qui représentent entre 42 milliards et 54 milliards de dollars par an. Avec l'instauration du Marché unique européen, qui a pour effet de stimuler la concurrence et de remplacer de multiples prescriptions nationales distinctes par des prescriptions uniformes à l'échelle de l'ensemble de l'Europe, le PIB des pays de l'Union européenne a progressé, selon les estimations, jusqu'à 1.5 pour cent entre 1987 et 1993. Au Japon, les gains d'efficacité découlant de la déréglementation entraîneraient un accroissement du revenu des consommateurs d'environ 0.3 pour cent par an, soit 36 milliards de dollars.

Encadré 1 : *Qu'entend-on par réglementation et réforme de la réglementation ?*

Il n'existe pas de définition généralement admise de la réglementation qui soit applicable aux systèmes réglementaires très divers mis en place par les pays de l'OCDE. Dans les documents de l'OCDE, le terme **réglementation** désigne toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. La réglementation recouvre les lois, les décrets, arrêtés et règlements formels et informels émanant de tous les niveaux d'administration et les règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels l'Etat a délégué ses pouvoirs réglementaires. Les réglementations se décomposent en trois catégories :

- Les **réglementations économiques** interviennent directement dans des décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché. La réforme vise à accroître l'efficacité économique en réduisant les obstacles à la concurrence et à l'innovation, souvent par le biais de la déréglementation et le recours à des techniques réglementaires favorisant l'efficacité, et en améliorant les cadres réglementaires pour le fonctionnement du marché et le contrôle prudentiel.
- Les **réglementations sociales** protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale. Les effets économiques des réglementations sociales peuvent être des préoccupations secondaires ou même être inattendues, mais ils peuvent être importants. La réforme vise à vérifier que la réglementation est nécessaire, et à élaborer des instruments réglementaires et autres tels que les incitations du marché et les approches fondées sur des objectifs qui sont plus souples, plus simples et plus efficaces pour un coût moins élevé.
- Les **réglementations administratives** recouvrent les formalités administratives - souvent qualifiées de "pratiques bureaucratiques" -- par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles. Ces réglementations peuvent avoir des incidences importantes sur les performances du secteur privé. La réforme vise à supprimer les formalités qui ne sont plus indispensables, à rationaliser et à simplifier celles qui le sont, et à en rendre l'application plus transparente.

L'expression **réforme de la réglementation** renvoie, dans les documents de l'OCDE, aux modifications tendant à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire à améliorer les résultats des réglementations et des formalités administratives connexes ou leur efficacité par rapport à leurs coûts. La réforme peut consister en la révision d'une seule réglementation, en le démantèlement et la reconstruction d'un régime réglementaire tout entier et de ses institutions ou en l'amélioration des procédures d'élaboration des réglementations et de gestion de la réforme. La déréglementation qui consiste à supprimer complètement ou partiellement la réglementation d'un secteur donné, est un volet de la réforme de la réglementation.

Une réforme qui réduit les charges qui pèsent sur les entreprises et accroît la transparence des régimes réglementaires favorise l'entrepreneuriat, l'accès au marché, et la croissance économique qui, à leur tour, devraient entraîner la création d'emplois de qualité bien rémunérés. Une réforme qui réduit les pratiques bureaucratiques et les formalités administratives qui pèsent sur les citoyens ordinaires -- en particulier dans leur rôle de contribuables -- dégage un temps précieux et libère l'initiative individuelle

De plus, des économies plus productives, plus innovatrices et plus flexibles sont mieux à même de servir d'autres intérêts de la collectivité et d'aider les pouvoirs publics à résoudre des questions comme la cohésion sociale, la qualité de l'environnement et le vieillissement rapide des populations.

De grandes possibilités s'offrent d'accomplir de nouveaux progrès. Les évolutions permanentes des conditions de la réussite économique rendent la poursuite de la réforme de la réglementation plus urgente que jamais.

- *Pour réussir sur les marchés mondiaux*, il faut des marchés internes plus concurrentiels et plus ouverts. Les gouvernements nationaux ne sont pas des acteurs isolés. Il leur faut de plus en plus tenir compte, dans leurs actions et leurs politiques, de ce qui se passe dans d'autres pays et, plus particulièrement, de l'incidence de ces politiques et actions sur l'aptitude des entreprises et des travailleurs nationaux à s'adapter, à soutenir la concurrence et à exploiter les nouvelles possibilités qui s'offrent. A mesure que les tarifs douaniers et d'autres mesures restrictives aux frontières disparaissent et que la part des services s'accroît dans les échanges internationaux, les réglementations nationales demeurent souvent les principaux obstacles à une économie de marché concurrentielle ouverte. La réforme de la réglementation favorise la libre circulation des biens, des services, des investissements et des technologies qui est bénéfique pour les consommateurs, amène les entreprises nationales aux niveaux de performance internationaux, permet une affectation des ressources plus efficace et stimule le PIB. Elle accroît aussi la capacité des économies à s'adapter plus vite à des marchés mondiaux qui connaissent une évolution rapide et à transférer des ressources des industries en déclin vers des activités à forte croissance.
- *L'innovation technologique* modifie la nature de l'activité économique en créant de nouvelles industries, en élargissant les possibilités de concurrence et en accélérant le développement des produits. Des réglementations rigides et dépassées entravent le rythme et la diffusion de l'innovation et la croissance à long terme, ce qui réduit la qualité et le choix des biens et services, maintient les coûts à un niveau élevé pour les consommateurs et les industries, et empêche l'émergence d'industries nouvelles.
- Les PME sont des sources importantes d'innovation, de création d'emplois et d'offre flexible aux entreprises de plus grande taille dans le monde d'aujourd'hui ; cependant, la complexité et les coûts croissants de la *réglementation* entravent de manière disproportionnée *la création et le développement des PME*. Les réformes qui réduisent les charges qui pèsent sur les entreprises et accroissent la transparence des régimes réglementaires favorisent l'entrepreneuriat et l'accès au marché.

L'amélioration de la crédibilité et de l'efficacité avec lesquelles les pouvoirs publics réalisent d'importants objectifs de l'action gouvernementale grâce à des approches réglementaires ou à d'autres instruments d'action plus efficaces et de moindre coût, constitue un autre objectif fondamental de la réforme de la réglementation. Là encore, il y a un sentiment d'urgence. Dans une période d'assainissement budgétaire durant laquelle les finances publiques sont de plus en plus soumises à des restrictions, les pouvoirs publics doivent rechercher des moyens novateurs et plus efficaces pour protéger et promouvoir les objectifs de l'action gouvernementale. Les citoyens dans de nombreux pays estiment que les pouvoirs

publics sont en train de perdre leur crédibilité et leur efficacité face à des problèmes économiques, sociaux et environnementaux urgents, et à l'insécurité économique. Dans certains pays une réglementation excessive et son application incontrôlée ont permis à la corruption de prendre une grande ampleur.

Une réforme de la réglementation réussie n'affaiblit pas mais au contraire renforce la capacité des pouvoirs publics de servir les intérêts de la collectivité. Pour que les pouvoirs publics préservent leur crédibilité et leur efficacité, il leur faut ne pas utiliser leurs pouvoirs réglementaires au-delà du minimum indispensable pour protéger les intérêts importants de la collectivité, appliquer les règles de manière transparente, recourir aux incitations fournies par le marché, aux réglementations fondées sur des objectifs et à d'autres instruments d'action qui favorisent, sur des marchés concurrentiels, la réalisation des objectifs de la collectivité et développer les capacités pour poursuivre les réformes et répondre plus rapidement au changement. La réforme peut aussi contribuer à des relations harmonieuses entre les gouvernements nationaux en renforçant l'intégration socio-économique et en améliorant la confiance mutuelle à l'échelon international.

Cependant, une réforme qui est mal conçue ou mal appliquée peut détériorer les performances économiques et compromettre les objectifs d'intérêt général. Du fait qu'elle se déroule dans des cadres politiques, économiques, sociaux et administratifs complexes, la réforme peut comporter des coûts et des risques et impliquer des arbitrages. Une leçon fondamentale qui se dégage de l'expérience des pays de l'OCDE est que les pouvoirs publics, en élaborant un programme de réforme de l'action gouvernementale plus cohérent et mieux coordonné, peuvent évaluer et gérer les coûts du changement, et mieux protéger les valeurs de la société et d'autres intérêts collectifs au cours du processus. Un processus concerté et planifié de réforme de la réglementation ne constitue pas simplement une concession faite à des marchés plus dynamiques qui accélère des changements structurels douloureux, mais un moyen de gérer le changement indispensable afin d'atténuer les perturbations et de créer de nouvelles possibilités de progrès économique et social.

La réforme signifie déréglementation ET réglementation de meilleure qualité.

Bien entendu, la réforme de la réglementation n'est pas nouvelle et elle est elle-même en évolution. La réforme moderne consiste à associer réglementation, déréglementation et nouveaux recours à la réglementation dans l'ensemble de l'économie, appuyés par des réformes institutionnelles lorsque cela est nécessaire. En règle générale, des stratégies de déréglementation sont appliquées aux réglementations économiques, tandis que divers moyens d'améliorer la qualité de la réglementation et de réduire les charges imposées sont utilisés pour les réglementations sociales et administratives (voir Encadré 1).

Réglementations économiques. Ces dernières années, on a observé une déréglementation importante, de nombreux pays ayant entrepris de remplacer les monopoles par des marchés concurrentiels, mouvement qui s'est souvent accompagné de privatisations. Cette évolution est renforcée par les éléments qui montrent de manière convaincante qu'une concurrence vigoureuse est la meilleure manière de créer des industries dynamiques et novatrices capables de répondre aux besoins des consommateurs et de soutenir la concurrence sur des marchés mondiaux en expansion, et est accentuée par les progrès accomplis dans la voie de l'intégration européenne et de la libéralisation des échanges. Des progrès plus importants ont été accomplis dans certains secteurs, comme les services financiers et les télécommunications, que dans d'autres secteurs, comme l'énergie et les transports mais la nécessité d'une plus grande ouverture à la concurrence est aujourd'hui acceptée dans la quasi-totalité des pays.

De même qu'il faut poursuivre le mouvement de suppression des monopoles, il est tout aussi important de mettre en place des cadres réglementaires transitoires dans certains secteurs pour assurer

l'accès aux réseaux et promouvoir l'apparition d'une concurrence effective, de nouvelles réglementations prudentielles pour superviser des marchés plus concurrentiels et un cadre efficace pour la politique de la concurrence. Par exemple, la réglementation prudentielle dans le secteur bancaire réduit les risques de défaillances du système qui compromettent la stabilité économique ; les pays qui n'ont pas instauré de réglementation prudentielle juste avant de procéder à la réforme ont subi des crises coûteuses. C'est dans les nouveaux pays Membres d'Europe centrale et orientale qui mènent conjointement déréglementation massive et élaboration des systèmes juridiques et des institutions indispensables pour renforcer les marchés que ces réformes ont fait l'objet de l'application la plus large. De multiples expérimentations sont en cours aujourd'hui et un suivi permanent sera utile pour réduire les risques que présentent les grandes réformes structurelles.

De nombreux pays s'attaquent aujourd'hui aux réformes de la réglementation qui s'appliquent dans l'ensemble de l'économie et à un éventail plus large de domaines de l'action gouvernementale et concernent des milliers de réglementations et de décisions distinctes à de multiples niveaux d'administration. Comme la suppression des monopoles, ces réformes nécessitent un engagement à long terme face à l'opposition soutenue des intérêts en place à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration.

L'une de ces réformes consiste à identifier systématiquement et à supprimer réglementations économiques très diverses -- comme les barrières à l'entrée et à la sortie, les contrôles des prix, les restrictions visant des pratiques commerciales normales -- qui entravent la concurrence nationale et internationale dans l'ensemble de l'économie. Des avantages importants peuvent être obtenus grâce à l'accumulation de nombreuses réformes distinctes, mais des difficultés d'ordre institutionnel et procédural ont ralenti les progrès concrets.

Réglementations économiques et sociales. La réforme des réglementations sociales et administratives, qui connaissent un développement rapide dans les pays de l'OCDE, revêt une priorité de plus en plus élevée. Du fait que les marchés n'attribuent pas une valeur appropriée à certains intérêts collectifs que les citoyens jugent importants, les réglementations sociales continueront à être essentielles pour préserver l'environnement, sauver des vies humaines et protéger les consommateurs et les groupes socio-économiques vulnérables. Des marchés plus concurrentiels justifieront dans certains cas une plus grande intervention des pouvoirs publics. Par exemple, face à un plus large choix, les consommateurs auront sans doute besoin d'être mieux informés et rassurés.

Néanmoins, l'effet cumulatif de ces réglementations impose des coûts d'application importants aux entreprises et peut jouer un rôle d'obstacle à la concurrence, à l'innovation et aux échanges. La réforme a pour objectif d'améliorer la qualité de la réglementation, concept juridique et économique présentant de nombreux aspects qui vise à améliorer la capacité des pouvoirs publics d'agir efficacement au coût le plus faible sur des marchés innovants, concurrentiels et mondiaux. La réforme est fondée sur l'identification des réglementations qui sont dépassées ou inefficaces, la rationalisation et la simplification de celles qui sont indispensables, le recours à un éventail plus large d'incitations fournies par le marché et d'approches réglementaires plus flexibles et plus internationales et l'introduction de plus de discipline, de coordination et de transparence dans les processus réglementaires. Le Gouvernement canadien a parlé de "réglementer plus intelligemment" tandis que la CE a annoncé "moins d'actions, mais des actions de meilleure qualité". A plus long terme, l'objectif pour les pouvoirs publics est de passer d'une culture du "contrôle" à une culture du "service aux clients".

Encadré 2 : Les racines du problème

L'histoire de la réforme de la réglementation n'est pas celle d'une stratégie cohérente des pouvoirs publics, mais plutôt de réactions à l'évolution des crises et des possibilités dans les différents pays, les différents secteurs et les différentes politiques. Les chocs pétroliers des années 70, l'instabilité des taux de change et la réduction des tarifs douaniers, la prise de conscience grandissante de la complexité du problème de la dégradation de l'environnement, l'inflation réglementaire rapide sont autant d'éléments qui ont rendu explicites les coûts précédemment dissimulés de réglementations dépassées, rigides et de plus en plus nombreuses. Pourtant, dans tous ces cas, la réforme a été retardée ou bloquée. Dans l'avenir, l'utilisation des réglementations doit être fondée sur une bonne compréhension des raisons pour lesquelles les pays de l'OCDE se sont trouvés eux-mêmes dans la nécessité de réformer, c'est-à-dire des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics ont eu des difficultés dans le passé à maîtriser la qualité et le volume de la réglementation et à prendre des mesures correctives :

- La complexité de la réforme et l'incertitude quant à ses conséquences bloquent les progrès. Cela est dû en partie au caractère fragmenté de la structure gouvernementale. Les pouvoirs publics souvent ne disposent pas des moyens de coordination et de planification indispensables pour mener un ensemble cohérent de politiques et de réformes.
- Les intérêts en place ont souvent été en mesure de faire adopter des réglementations qui leur sont bénéfiques, et de bloquer les réformes indispensables même lorsque leurs avantages globaux ou à plus long terme sont largement supérieurs aux coûts immédiats. Dans certains pays, une "culture de la réglementation" est apparue, les entreprises en venant à compter sur la protection des pouvoirs publics pour survivre plutôt que sur leurs propres performances. L'absence de transparence constitue dès lors un problème fondamental. Des processus de décision opaques et l'exercice par l'administration de ses pouvoirs discrétionnaires sans rendre de comptes renforcent les intérêts en place.
- Les incitations mises en place au sein des administrations chargées de la réglementation n'ont pas été propices à une utilisation efficace et responsable des pouvoirs discrétionnaires. Les incitations ont trop souvent favorisé les intérêts particuliers qui savent se faire entendre plutôt que l'intérêt général, le court terme plutôt que le long terme, la poursuite d'objectifs limités à n'importe quel coût et le recours à des contrôles détaillés et traditionnels plutôt qu'à des approches flexibles et novatrices. La plupart des responsables de la réglementation n'ont pas les outils nécessaires pour évaluer les coûts dissimulés de la réglementation ni pour veiller à ce que les pouvoirs réglementaires soient utilisés d'une manière cohérente et efficace par rapport à leur coût.
- Une bonne réglementation peut devenir une mauvaise réglementation au bout d'un certain temps. Les pouvoirs publics prêtent trop peu d'attention au réexamen, à l'actualisation et à la suppression de réglementations inutiles ou nuisibles. De nombreuses réglementations actuellement en vigueur datent de périodes du 20^{ème} siècle où la situation économique et sociale était très différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Les pouvoirs publics doivent trouver un moyen de réagir plus rapidement aux évolutions.
- Il est essentiel de maîtriser l'inflation réglementaire et législative. Le volume et la complexité des lois, réglementations, exigences et formalités administratives atteignent aujourd'hui un niveau record dans les pays de l'OCDE, dépassant la capacité des responsables de la réglementation d'assurer la mise en oeuvre de l'ensemble de ces prescriptions, du secteur privé de les respecter, et des élus de contrôler l'action gouvernementale. Trop souvent, le législateur adopte des lois qui constituent une action publique symbolique et non des solutions concrètes à des problèmes réels. L'inflation réglementaire nuit à l'efficacité de l'ensemble des réglementations, frappe de manière disproportionnée les PME et multiplie les possibilités de mauvais usage par l'administration de ses pouvoirs et les risques de corruption. Cette inflation peut exister aux niveaux infranationaux et il faut veiller à ce que la réforme à l'échelon national ne soit pas annulée par des actions à d'autres niveaux.
- Tous ces problèmes risquent d'être exacerbés lorsque différents niveaux d'administration peuvent imposer des réglementations qui se chevauchent, sont contradictoires ou excessives.

II. EFFETS DE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION

Un nombre croissant d'expériences nationales montre que la réforme des réglementations économiques, sociales et administratives peut avoir des effets bénéfiques substantiels et durables bien qu'il soit souvent difficile de dissocier les effets de la réforme de la réglementation des nombreux autres facteurs qui influent sur les performances économiques et l'efficacité des politiques. Lorsqu'elle a la portée la plus large, la réforme des réglementations économiques, sociales et administratives provoquent souvent des changements profonds dans les attitudes et le comportement des entreprises, des travailleurs et des citoyens. Ce changement de mentalité renforce l'effet de la réforme de la réglementation, en libérant les énergies entrepreneuriales et innovatrices dans une économie.

La réforme peut aussi entraîner des coûts de transition non négligeables et produire des effets à plus long terme : par exemple, perturbations du fonctionnement des entreprises et faillites, suppressions d'emplois dans certains secteurs, effets sur les services publics, et des engagements financiers, tels que coûts irrécupérables ou financement des fonds de pension d'entreprises privatisées. Leurs effets doivent être évalués et mesurés au regard des effets bénéfiques de la réforme. Dans la plupart des cas, les pouvoirs publics peuvent réduire l'ampleur et la durée des coûts de la réforme en concevant un programme global comprenant des mesures coordonnées qui préservent les intérêts de la collectivité sur des marchés concurrentiels. Le fait que les effets bénéfiques de la réforme sont souvent largement répandus et diffus alors que nombre des coûts sont concentrés et plus visibles, accroît l'importance d'une impulsion politique judicieuse pour la mise en oeuvre de la réforme.

Les réformes de la réglementation accroissent la productivité, font baisser les prix et suppriment les pénuries...

En renforçant les pressions concurrentielles, la suppression des réglementations économiques oblige les entreprises à devenir plus efficaces et contribue à stimuler la productivité d'industries entières :

- En Europe, l'augmentation de la productivité du travail dans les *industries manufacturières* les plus touchés par les réformes visant à renforcer la concurrence dans le cadre du Programme du marché unique a été le double de celle qui a été enregistrée dans les autres secteurs (14 pour cent contre 7.5 pour cent pour la période 1986-91).
- Dans les *transports aériens*, aux Etats-Unis, les prix des billets en termes réels ont baissé d'un tiers entre 1976 et 1993 ; plus de la moitié de cette baisse est imputée à la déréglementation. A la suite de la libéralisation intervenue en 1993 dans le cadre du Marché unique européen, 800 nouvelles licences ont été attribuées en Europe et un plus grand nombre de personnes bénéficient des billets en classe économique à prix réduit.
- Les secteurs des *transports routiers* aux Etats-Unis et au Royaume-Uni ont bénéficié d'augmentations de la productivité du capital d'environ 50 pour cent après l'assouplissement ou la suppression des *réglementations* dépassées. La productivité du capital s'est également améliorée dans ces secteurs en France et en Allemagne à la suite de la libéralisation intervenue ;
- La libéralisation du marché des *télécommunications* et les progrès technologiques ont entraîné la création de nouveaux services et des améliorations spectaculaires de l'efficience. La suppression des monopoles a contribué à stimuler les nouvelles technologies et à accroître le nombre d'abonnés au téléphone cellulaire qui est passé de 700 000 en 1985 à 71 millions en 1995 dans les pays de

l'OCDE. A l'issue de la réforme, les tarifs moyens pour les services téléphoniques ont diminué de 63 pour cent au Royaume-Uni et de 41 pour cent au Japon ; les prix des communications interurbaines ont baissé de 66 pour cent en Finlande.

L'efficacité accrue se traduit par des prix plus bas pour les consommateurs et les entreprises. Les prix ont baissé sensiblement et souvent rapidement lorsque les réformes de la réglementation ont renforcé la concurrence ou imposé des réglementations des prix propres à accroître l'efficacité (tableau 1). Toutes les réductions des prix indiqués au tableau 1 ne peuvent pas être attribuées à la seule réforme de la réglementation. Une partie de la baisse des prix des services de télécommunications tient probablement au progrès technologique plutôt qu'à la réforme de la réglementation.

Il existe de larges possibilités d'accroître la productivité et d'abaisser les prix en allant plus loin dans la voie de la suppression des réglementations économiques. Les différences frappantes de niveaux de production par salarié et de productivité du capital dans des secteurs semblables que l'on observe dans divers pays Membres ne s'expliquent que partiellement par les différences concernant la dotation en ressources naturelles et les densités de population. Une part importante du déficit d'efficacité vis-à-vis des meilleures pratiques est peut-être liée aux différences dans les pratiques réglementaires et l'intensité de la concurrence. Compte tenu de l'expérience antérieure, la réforme devrait permettre d'accroître sensiblement les niveaux d'efficacité.

L'amélioration de la qualité des réglementations sociales et administratives offre aussi la perspective encourageante d'accroître la productivité dans l'ensemble de l'économie et de faire baisser les prix. Selon des estimations, ces réglementations coûteraient aux entreprises américaines 500 milliards de dollars par an (soit environ 10 pour cent du PIB). Les formalités administratives à elles seules coûteraient aux entreprises européennes 540 milliards d'ECU par an (trois à quatre pour cent du PIB). Les PME sont particulièrement pénalisées par l'effet cumulatif des formalités administratives et autres réglementations. Elles sont en effet moins à même que les grandes entreprises de s'orienter dans les arcanes des réglementations et de la bureaucratie et le coût d'application des réglementations est plus élevé pour elles que pour les grandes entreprises. En France, les PME dépensent en moyenne 100 000 FF par an du fait des formalités administratives. Au Canada, les formalités administratives absorbent huit pour cent du chiffre d'affaires des très petites entreprises et deux pour cent de celui des grandes firmes tandis qu'aux Pays-Bas, les petites entreprises dépensent six fois plus par salarié pour respecter les formalités administratives que les grandes entreprises. La simplification et l'allègement de ces charges peut dégager des ressources humaines et financières rares qui peuvent être affectées à des activités plus productives, et ouvre des perspectives aux entreprises qui se créent.

Les gains de productivité ou la baisse des prix dans un secteur ou une entreprise peuvent se répercuter sur toute l'activité économique. En produisant autant avec moins de ressources, les secteurs et les entreprises visés par la réforme peuvent libérer de la main-d'oeuvre et des capitaux au profit d'autres secteurs de l'économie dont le potentiel de production s'en trouvera renforcé. Les producteurs locaux et nationaux sont exposés à une plus vive concurrence à mesure que la baisse des coûts des transports et des télécommunications favorise l'intégration des marchés intérieurs et internationaux.

Mais la libéralisation des marchés peut aussi entraîner des hausses des prix si elle vise à mettre un terme aux pénuries chroniques de biens et de services. La déréglementation des taux d'intérêt dans les pays Membres s'est souvent accompagnée d'une hausse du loyer de l'argent pour certains clients, tout en leur facilitant l'accès au crédit. De même, l'assouplissement de la réglementation des loyers sur le marché immobilier a parfois provoqué une hausse des prix, mais a aussi augmenté l'offre de logements locatifs et en a amélioré la qualité.

Tableau 1. Réduction des prix à la suite de la suppression des réglementations économiques
(Les réductions des prix peuvent être en partie imputables à des facteurs autres que la réforme de la réglementation)

Secteur		Réduction des prix en termes réels (en pourcentage)
Transports routiers	Allemagne	30
	Mexique	25
	France	20
	Etats-Unis	19
Transports aériens	Etats-Unis	33
	Royaume-Uni	33
	Espagne	30 ¹
	Australie	20
Electricité	Norvège (marché libre)	18-26 ²
	Royaume-Uni	9-15 ³
	Japon	5
Services financiers	Royaume-Uni	70 ⁴
	Etats-Unis	30-62 ⁴
Services professionnels	Royaume-Uni (actes de cession de propriété)	33
Télécommunications	Finlande	66 ⁵
	Royaume-Uni	63 ⁶
	Japon	41 ⁶
	Mexique	21 ⁵
	Corée	10-30 ⁷

1. Concerne les tarifs réduits sur la liaison à plus forte densité. Des baisses plus importantes ont été enregistrées sur d'autres liaisons.
2. Le premier chiffre concerne les réductions pour les clients industriels qui ont renégocié les contrats avec leurs fournisseurs traditionnels, le second concerne les clients industriels qui se sont tournés vers de nouveaux fournisseurs.
3. Le premier chiffre concerne le tarif de l'électricité pour les ménages, le second le tarif pour les clients industriels.
4. Concerne les commissions de bourse. Aux Etats-Unis, le premier chiffre concerne les taux pour les petites transactions, le second les taux pour les transactions importantes.
5. Tarifs des communications interurbaines.
6. Prix moyens des services téléphoniques.
7. Le premier chiffre concerne les communications interurbaines, le second les communications internationales.

... tout en stimulant l'innovation et en élargissant les choix offerts aux consommateurs...

Maints indices montrent que la réforme de la réglementation économique, sociale et administrative peut stimuler la création et la diffusion de nouveaux produits, ce qui est plus commode pour les ménages et les entreprises et leur laisse un plus large choix. C'est encourager l'innovation que d'offrir aux entreprises les incitations et les moyens voulus pour exercer une concurrence basée aussi bien sur la diversité de leurs produits que sur leurs prix.

- Dans le secteur financier, la libéralisation des marchés s'est accompagnée d'une diversification considérable des instruments financiers proposés aux ménages et aux entreprises, tels que comptes d'épargne souples assortis de taux d'intérêt proches des taux du marché, prêts hypothécaires plus souples et produits dérivés.
- Dans le domaine des télécommunications, l'apparition de nouveaux produits et services comme les téléphones mobiles et l'accès à Internet a été bien plus rapide dans un climat concurrentiel que dans les pays où les télécommunications faisaient l'objet d'un monopole.
- Dans le secteur des produits pharmaceutiques de l'Union européenne, le délai nécessaire pour obtenir l'autorisation de commercialiser de nouveaux médicaments a été ramené de cinq ans par pays à un an pour 15 pays Membres grâce à la procédure centralisée de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments. Ce gain de temps pour la mise sur le marché incite davantage à mener des activités de recherche-développement en vue du lancement de nouveaux produits pharmaceutiques.
- La privatisation des permis de construire en Australie a ouvert un monopole d'Etat à des services privés compétents et garantis. La qualité des services fournis aux consommateurs s'est améliorée grâce au raccourcissement des délais et à l'élargissement des choix (les inspections étant désormais autorisées en fin de semaine), tandis que la réduction des retards a fait baisser les coûts de construction.

La réforme de la réglementation dans le secteur financier peut contribuer pour beaucoup à stimuler l'innovation dans l'ensemble de l'économie. En assouplissant les contraintes extrêmement rigoureuses qui limitent la possibilité pour les fonds de pension et autres investisseurs institutionnels de détenir des participations dans de petites sociétés non cotées en bourse, on pourrait favoriser l'accès des entreprises novatrices de création récente aux capitaux dont elles ont tant besoin. De même, en permettant aux petites entreprises innovantes d'être plus facilement cotées sur le second marché, on les rendra plus attrayantes pour les investisseurs. Si, aux Etats-Unis, les entreprises ont bien plus souvent qu'ailleurs recours aux possibilités offertes par la bourse, c'est notamment parce qu'il est plus facile pour elles d'être cotées sur le second marché (NASDAQ).

Le passage d'une réglementation sociale extrêmement détaillée à des approches fondées sur le marché et axées sur des objectifs pourrait aussi encourager la création et la diffusion de connaissances nouvelles. Les réglementations contraignantes dans le domaine de l'environnement visent souvent à faire adopter les "meilleures technologies disponibles", ce qui favorise le recours aux dispositifs de contrôle existants et décourage toute solution novatrice aux problèmes de pollution. Le mouvement qui se dessine aujourd'hui en faveur d'incitations fournies par le marché et de réglementations axées sur des objectifs favorise la mise en place de dispositifs nouveaux et moins coûteux permettant de remédier à la dégradation de l'environnement. Dans le secteur agro-alimentaire, l'instauration de réglementations visant à obtenir des résultats en matière de sécurité alimentaire encourage l'innovation car les industriels

disposent ainsi d'une certaine liberté dans le choix des moyens de respecter les normes. Au Canada, le nouveau système en vertu duquel ce sont les chemins de fer qui fixent les normes de sécurité sous le contrôle de l'Etat a accéléré la mise en place de réglementations et permis aux chemins de fer de suivre l'évolution des technologies qui permettent de réduire les coûts. En ce qui concerne les centrales nucléaires, les réglementations axées sur des objectifs ont encouragé l'industrie nucléaire à adopter des innovations technologiques et se sont traduites par une amélioration sensible de la performance des centrales.

...et, en fin de compte, en stimulant le PIB.

Les incidences de la réforme de la réglementation sur le taux de croissance économique et sur les niveaux de production dans l'ensemble de l'économie sont plus difficiles à évaluer. C'est le cas plus particulièrement des effets dynamiques que l'on peut espérer de la réforme, comme l'innovation et la création d'emplois résultant des changements effectués dans d'autres secteurs, par exemple les télécommunications ou l'énergie. Quoi qu'il en soit, d'après les modèles construits par l'OCDE à titre d'illustration, les effets bénéfiques d'une libéralisation des marchés à grande échelle dans cinq secteurs clés (électricité, télécommunications, transports aériens, transports routiers et commerce de détail) peuvent, avec le temps, être très appréciables. Les pays fortement réglementés, notamment certains pays d'Europe et le Japon, qui auront mis en oeuvre d'ambitieux programmes de réformes, peuvent s'attendre à une augmentation de 3 à 6 pour cent de leur PIB réel. Les pays où la réforme de la réglementation est bien avancée ont déjà récolté une partie de ces fruits et retireront donc moins d'avantages lors des étapes ultérieures de la réforme. Certaines des réformes nécessaires pour obtenir ces effets bénéfiques sont en cours : le secteur des télécommunications, par exemple, est en voie de libéralisation dans le cadre du Marché unique européen. Les travaux de l'OCDE indiquent aussi que les salaires réels augmenteraient dans tous les pays dans la mesure où l'efficacité des travailleurs est récompensée par des gains plus élevés. De fait, dans tous les cas analysés, une fois la réforme mise en oeuvre, les salaires réels moyens ont progressé.

Les études réalisées dans les pays qui ont engagé une réforme corroborent ces estimations. L'Australie évalue à environ 5.5 pour cent le taux d'accroissement de son PIB imputable à la réforme de la réglementation. Avec l'instauration du Marché unique européen, le revenu des pays de l'Union européenne aurait progressé de 1.5 pour cent entre 1987 et 1993 et la Commission prévoit pour l'avenir une hausse encore plus forte. Le Japon estime pouvoir accroître son PIB de plusieurs points en réduisant ses écarts de prix et de productivité avec les Etats-Unis, essentiellement par le biais d'une réforme de la réglementation.

Les prévisions de l'OCDE sous-estiment probablement les effets bénéfiques potentiels des réformes. L'étude de l'OCDE ne portait que sur cinq secteurs qui représentent ensemble 15 à 20 pour cent du PIB. La réforme pourrait aussi être très bénéfique dans d'autres secteurs où ses effets sont peut-être plus difficiles à mesurer. Par exemple, la réforme des réglementations applicables à des professions comme celles d'avocat ou de médecin qui limitent la concurrence offre de grandes chances de faire baisser les coûts sans nuire à la qualité des prestations. Il est impossible par ailleurs de prévoir les retombées bénéfiques des innovations. Là où s'instaure la concurrence apparaissent des pratiques nouvelles et inattendues qui ont pour effet d'accroître le bien-être.

En outre, l'étude n'a pas examiné la possibilité d'une accélération des taux de croissance durables de la production dans le prolongement des réformes opérées. Les effets dynamiques à long terme de la réforme de la réglementation sont plus difficiles à mesurer, car de nombreux facteurs entrent en jeu, mais d'une manière générale les réformes qui intensifient la concurrence et accroissent la capacité

d'adaptation et d'innovation du secteur privé ont toutes les chances de donner de bons résultats en ce qui concerne la répartition des ressources et la progression des taux de croissance potentiels. Les conséquences de l'absence de réforme sont plus faciles à cerner -- productivité relative plus faible, innovation insuffisante, réaction plus lente à l'évolution des marchés mondiaux, baisse de l'investissement, recul de l'esprit d'entreprise -- et laissent présager dans l'ensemble une plus faible croissance.

Le succès de la réforme dépend pour une part non négligeable du contexte général dans lequel celle-ci s'inscrit, en particulier de la stabilité macro-économique et de la flexibilité du marché conjuguées aux politiques actives du marché du travail. Toutefois, attendre que le contexte dans son ensemble soit "favorable" n'est pas une raison pour retarder la réforme des réglementations en vigueur.

On peut accroître ces effets bénéfiques en favorisant les échanges et l'investissement.

Les gains d'efficacité et les innovations se concrétisent dans une plus large mesure dans une économie mondiale en expansion et profitent aussi bien aux producteurs nationaux qu'aux producteurs étrangers de biens et de services ainsi qu'aux investisseurs. L'intégration plus étroite de l'économie mondiale par le biais des échanges et de l'investissement permet de tirer plus largement parti des économies d'échelle et des associations novatrices de technologies. Après l'instauration de normes harmonisées ou faisant l'objet d'une reconnaissance mutuelle, les producteurs ne sont plus contraints d'organiser la fabrication de petites séries pour les différents marchés nationaux. Cela réduit les prix et renforce la concurrence (l'adoption de normes d'émission plus strictes pour les véhicules automobiles, par exemple, a coupé le marché suisse de l'automobile du marché européen et permis aux constructeurs automobiles d'augmenter les prix de vente au détail de 0.4 milliard de dollars par an par rapport aux prix pratiqués dans les pays de l'UE les plus favorables). Ces effets bénéfiques sont de plus en plus visibles à l'échelon international dans le cadre du Marché unique européen et ont contribué à l'heureux résultat que représente la conclusion récente de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base, qui devrait accroître considérablement la production et favoriser les consommateurs dans tous les pays signataires. La réforme répond donc à un *intérêt commun* qui est d'éviter une multiplicité de réglementations économiques, sociales et administratives et d'en réduire le coût et qui devrait donner une nouvelle impulsion aux efforts de réforme des différents pays.

Les réformes de la réglementation coordonnées entre pays ont produit également des effets bénéfiques. La suppression des formalités douanières a entraîné une économie d'environ 5 milliards d'Ecu par an (soit 0.7 pour cent de la valeur totale des échanges entre les pays de l'Union européenne). L'harmonisation et les initiatives en faveur de la reconnaissance mutuelle ont fait baisser les prix du matériel de télécommunications d'environ 7 pour cent entre 1985 et 1995. L'introduction du principe du contrôle par le pays où est situé le siège qui permet aux banques de détenir une licence unique pour opérer dans tous les pays de l'Union européenne, a accru le nombre de succursales de banques à l'étranger de 58 pour cent entre 1993 et 1995. Dans le secteur des transports routiers, la réduction des quotas de camionnage et des retards aux frontières a entraîné une économie moyenne de 5 à 6 pour cent sur la totalité des coûts. Entre 1990 et 1995, le volume de livraisons effectuées par des transporteurs d'autres Etats Membres a augmenté de 300 pour cent.

Encadre 3 : Où commence le long terme ?

Le délai nécessaire pour voir se concrétiser des résultats positifs revêt une importance capitale, d'autant que les coûts de transition qu'implique la réforme apparaissent généralement dès le début. Là où la concurrence s'intensifie, les baisses de prix sont rapides. Dans certains cas, les entreprises commencent par diminuer leurs prix et par améliorer l'efficacité avant la réforme pour se préparer à la concurrence. Au Japon, les prix de l'essence hors taxes ont baissé de 21 pour cent durant les deux années précédant la levée de l'interdiction d'importer des produits pétroliers raffinés, car les sociétés se préparaient à affronter la concurrence. La période requise pour que l'adaptation soit complète variera selon les secteurs et les pays, mais devrait durer plusieurs années. On remarquera que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont encore en train de s'adapter aux réformes radicales des marchés de produits engagées dans les années 80.

En général, le délai nécessaire pour voir apparaître des effets bénéfiques dépend de la rapidité avec laquelle les secteurs visés s'adapteront au nouveau contexte et avec laquelle les autres branches s'adapteront aux changements intervenus dans les secteurs touchés. En coordonnant soigneusement les réformes de leurs politiques, les gouvernements exercent une certaine maîtrise sur la durée de la période d'adaptation :

- La réforme peut tarder à porter ses fruits si la politique de la concurrence n'est pas suffisamment efficace pour prévenir les pratiques restrictives du secteur privé, une fois la réforme opérée. Après la déréglementation des transports aériens aux Etats-Unis, le Département des transports a autorisé 27 fusions de compagnies aériennes entre 1985 et 1988. Certaines de ces fusions se sont traduites par un renforcement de la puissance sur le marché qui l'a emporté sur les gains d'efficacité et joué au détriment des consommateurs sur certains marchés. En 1988, le contrôle des fusions de compagnies aériennes a été confié à l'Antitrust Division du Département de la Justice.
- L'adaptation sera plus lente si la réforme n'est pas crédible ou s'il faut s'attendre pour l'avenir à la voir remise en question.
- La rapidité d'adaptation à la réforme de la réglementation peut dépendre aussi de la politique macro-économique. Les fluctuations macro-économiques excessives au Royaume-Uni à la fin des années 80 et au début des années 90 expliquent sans doute que les réformes structurelles ont tardé à porter tous leurs fruits.
- Il faudra plus de temps pour que les effets bénéfiques de la réforme s'étendent à toute l'économie si les marchés des produits et du travail ne sont pas suffisamment souples pour permettre le redéploiement rapide des capitaux et des ressources humaines d'un secteur à un autre. Le redéploiement de la main-d'oeuvre après qu'une réforme de la réglementation eût été engagée en Nouvelle-Zélande dans les années 80, a été en effet ralenti par la rigidité du marché du travail. De fait, l'intensification de la concurrence sur les marchés des produits, conjuguée à la rigidité du marché du travail, a contribué à faire progresser le chômage, obligeant ainsi les autorités à entreprendre une réforme radicale du marché du travail au début des années 90, après quoi le chômage structurel a commencé à refluer.

La réforme de la réglementation permet aux pouvoirs publics de mieux protéger les intérêts de la collectivité.

La réforme de la réglementation a donné directement aux pouvoirs publics les moyens d'obtenir de meilleurs résultats de leurs politiques à l'égard de la collectivité en utilisant les dispositifs réglementaires avec plus d'efficacité, en exploitant la capacité d'innovation du secteur privé dans l'intérêt général, en mettant en place des incitations du marché plus puissantes et en améliorant la réceptivité au changement.

- Les incitations fournies par le marché et axées sur des objectifs peuvent avoir du poids. En Suède, une taxe sur le soufre contenu dans le fioul a été imposée pour compléter les instruments réglementaires. Elle a permis de réduire la teneur en soufre du fioul de près de 40 pour cent au-delà des objectifs fixés dans la réglementation. Au Danemark, une taxe sur les déchets non dangereux a doublé le coût de la mise en décharge et de l'incinération des déchets. C'est ainsi qu'entre 1985 et 1995, la part des déchets mis en décharge a été réduite de moitié tandis que la proportion de déchets

réutilisés et recyclés a presque doublé. Des réglementations qui confèrent davantage de latitude aux entreprises pour assurer la sécurité des produits alimentaires d'origine marine devraient permettre d'éviter de 20 000 à 60 000 empoisonnements alimentaires chaque année aux Etats-Unis. Le remplacement de réglementations "contraignantes" rigides par une norme flexible de sécurité des installations a permis, selon les estimations, de réduire d'un quart les accidents, mortels ou non, qui se produisent dans ces usines en Australie. Les pouvoirs publics n'ont pas encore exploité toutes les possibilités qu'offrent les incitations. Or, il y a lieu de recourir plus largement aux incitations du marché pour atteindre les objectifs visés.

- Une meilleure connaissance des avantages et des coûts peut aider les pouvoirs publics à définir les priorités d'action plus efficaces. Les pouvoirs publics peuvent gaspiller des ressources considérables et exposer à des risques inutiles en s'efforçant d'éviter des risques mineurs sans s'attaquer à des risques majeurs. Selon une étude effectuée récemment aux Etats-Unis, si les réglementations changeaient d'objectif en s'attaquant aux risques face auxquels des vies pourraient être sauvées pour un coût minime, quelque 60 000 décès pourraient être évités chaque année sans que les coûts des réglementations s'en trouvent accrus.
- Le volontariat et la coopération peuvent donner de meilleurs résultats que les réglementations car les solutions sont mieux adaptées aux réalités concrètes et la vitesse de réaction et d'adaptation peut être plus grande. Un programme éducatif sur les accidents du travail particulièrement graves a permis au Canada d'atteindre des degrés de sécurité et de protection de l'environnement plus élevés et à un coût moindre que ceux des autres pays. Lorsqu'en Australie un système de lecture optique a été mis en place dans les supermarchés, les consommateurs ont exprimé la crainte de voir leurs achats surfacturés parce que les prix n'étaient pas marqués sur les articles. La charte adoptée spontanément par les professionnels protège mieux les consommateurs et permet de régler plus rapidement les problèmes que les réglementations classiques. Aux Pays-Bas, plus de 40 chartes de l'environnement ont été élaborées afin que la protection de l'environnement fasse l'objet d'une coopération et non plus d'une confrontation entre les pouvoirs publics et les industriels. Toutefois, ce type d'approche doit être soigneusement évalué et structuré pour éviter des problèmes de concurrence, de rente de situation, de main mise sur le processus réglementaire, de transparence et de responsabilité.

La réforme peut aussi renforcer la légitimité de l'Etat. Limiter les pouvoirs discrétionnaires injustifiables qu'exerce l'administration et son intervention excessive dans les décisions des entreprises est un moyen d'éviter le risque de corruption. En outre, des régimes réglementaires favorables aux entreprises peuvent réduire l'ampleur de l'économie souterraine qui échappe complètement aux réglementations. A Mexico, 10 000 PME ont été intégrées au secteur formel depuis 1995 grâce à un programme de réformes de la réglementation.

Les économies dynamiques généreront des emplois, mais pourront en perdre dans certains secteurs.

Les incidences de la réforme de la réglementation sur l'emploi, considération primordiale, dépendent dans une large mesure du contexte général dans lequel s'inscrit la réforme et du calendrier prévu. L'intensification de la concurrence peut dans un premier temps se traduire par des pertes d'emplois du fait que les entreprises sont obligées d'accroître leur efficacité, mais les économies créent d'autant plus d'emplois mieux rémunérés qu'elles sont dynamiques et innovantes. Les gains de productivité réalisés dans un secteur peuvent stimuler la demande dans d'autres secteurs. Les réformes qui suppriment les barrières à l'entrée sur le marché, abaissent les prix, allègent les réglementations et les formalités administratives qui pèsent sur les entreprises, ouvrent des débouchés et favorisent l'innovation, offrent de

nouvelles perspectives pour les entreprises et l'emploi. Dans certains secteurs, les réformes ont fait effectivement progresser l'emploi :

- Au Japon et en Finlande, la réforme a entraîné des gains d'emplois nets dans le secteur des télécommunications en raison d'une forte augmentation de la production, mais des suppressions d'emplois sont intervenues chez les opérateurs dominants. Aux Etats-Unis, les emplois dans le secteur traditionnel des télécommunications sont aujourd'hui aussi nombreux qu'ils l'étaient avant la réforme, mais le nombre d'emplois dans les secteurs de l'information et la protection des droits d'auteur est passé de 3 millions en 1977 à 5,9 millions en 1994 et ces secteurs sont, parmi les créateurs d'emplois, ceux qui connaissent l'expansion la plus rapide. La suppression d'autres réglementations restrictives visant les télécommunications devrait permettre de créer 3.6 millions d'emplois sur dix ans. L'harmonisation des normes applicables à la téléphonie mobile en Europe a contribué à créer, selon les estimations, 80 000 emplois entre 1990 et 1995, à mesure que la production augmentait.
- L'assouplissement des *horaires d'ouverture des magasins* en Suède a fait progresser l'emploi de 1.5 pour cent dans ce secteur et, aux Pays-Bas, devrait générer non moins de 15 000 emplois. Aux Pays-Bas, en introduisant plus de souplesse dans la législation sur la création d'entreprises qui exigeait l'obtention d'autorisations pour les activités d'entreprises individuelles, des commerces de détail pour la plupart, devrait accroître de 4.3 pour cent le nombre d'entrées sur le marché et de 2.6 pour cent le nombre de sorties.
- La réforme des *transports aériens* aux Etats-Unis a provoqué dans un premier temps des pertes d'emplois, mais en 1996, l'emploi total avait progressé de près de 80 pour cent par rapport à son chiffre initial sous l'effet d'une expansion de la production due à une baisse des tarifs. Au Royaume-Uni, l'emploi dans ce secteur a d'abord reculé de plus d'un tiers, mais a presque retrouvé son niveau antérieur.
- Il peut être particulièrement important de diminuer les obstacles pour les *PME* car celles-ci sont la source de 40 à 80 pour cent de la totalité des emplois (selon le pays) et génèrent une grande proportion d'emplois nouveaux. En Europe, les PME sont responsables de la quasi-totalité des créations nettes d'emplois enregistrées ces dernières années, tout en ne représentant que 65 pour cent de l'emploi total. En Australie, les petites entreprises étaient responsables de la quasi-totalité du 1.2 million d'emplois nets créés en dix ans jusqu'en 1994-95, tout en représentant moins de la moitié de l'emploi total. La croissance des PME peut aussi aller dans le sens des politiques menées en faveur de l'égalité des chances car les femmes constituent une proportion croissante des chefs d'entreprise dans les pays de l'OCDE.

L'expérience montre que la réforme fait augmenter la demande de main-d'oeuvre dans d'autres entreprises et secteurs et que les emplois y sont plus stables, mais les suppressions d'emplois dans certains secteurs peuvent être coûteuses aussi bien pour les travailleurs touchés que pour l'ensemble de la société. Les travailleurs peuvent connaître un chômage temporaire ou prolongé, être coupés de leur environnement et/ou gagner moins dans leurs nouveaux emplois. Pour la société, le chômage est un gaspillage de ressources productives. Les coûts seront particulièrement élevés si les pertes d'emplois touchent surtout les catégories vulnérables. Par exemple, la restructuration d'entreprises existantes a souvent conduit à supprimer un nombre disproportionné d'emplois peu qualifiés, affaiblissant ainsi la situation des travailleurs sans qualifications sur le marché du travail. Ceux-ci risquent de se retirer de la vie active et si ce phénomène se produit à grande échelle, les effets bénéfiques de la réforme sur le plan macro-économique s'en trouveront amoindris. En outre, il ne faut pas sous-estimer le coût pour la société des dispositifs de retraite anticipée.

Des marchés du travail efficaces et un contexte macro-économique stable propice à une croissance durable contribuent à faire en sorte que les possibilités d'emplois nouvelles se traduisent par une progression effective de l'emploi global et un reflux du chômage. Une croissance plus forte atténue les tensions engendrées par les licenciements structurels. L'impact de la réforme sur l'emploi dépend aussi de la capacité des travailleurs et des entreprises de s'adapter et de mettre à profit les nouvelles possibilités d'emploi qui s'offrent. Les politiques actives du marché du travail, notamment les programmes d'enseignement et de formation, revêtent une importance plus grande que jamais. En améliorant la capacité d'adaptation de l'économie, les politiques gouvernementales peuvent réduire le risque que les réformes de la réglementation aient des effets néfastes sur l'emploi. L'Etude de l'OCDE sur l'emploi a défini en 1994 un vaste programme d'action destiné à accroître la capacité d'adaptation du marché du travail et à renforcer celle de l'économie de créer des connaissances et d'innover. Les recommandations formulées s'articulaient autour de neuf grandes rubriques :

- Elaborer une politique macro-économique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles bien conçues, la rende durable, c'est-à-dire non inflationniste.
- Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
- Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs.
- Créer un climat favorable à l'entreprise en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement des entreprises.
- Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'oeuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun, en particulier les jeunes travailleurs.
- Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent son expansion dans le secteur privé.
- Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
- Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'oeuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
- Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes - et leurs interactions avec le système fiscal - afin que la collectivité atteigne ses objectifs fondamentaux en matière d'équité d'une manière beaucoup moins dommageable pour le bon fonctionnement des marchés du travail.

Le suivi de cette étude montre que les pays qui avancent le plus dans la mise en oeuvre de ces recommandations ont réussi à assouplir les marchés du travail, mais que de nombreux pays hésitent à s'engager dans de grandes réformes des marchés du travail. Les programmes de réforme entrepris dans les années 80 au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas ont entraîné un recul du chômage structurel et renforcé la capacité de ces pays de faire face aux pertes d'emplois qui pourraient résulter d'une réforme de la réglementation. L'hésitation d'autres pays Membres à réformer leurs systèmes de prestations sociales et à assouplir les conditions de travail s'explique par la crainte que ces mesures ne compromettent les objectifs d'équité auxquels ils sont profondément attachés. En l'absence de flexibilité des salaires et de puissantes incitations propres à encourager les chômeurs à chercher un emploi, il faut recourir à d'autres

mécanismes d'ajustement pour faciliter le redéploiement de la main-d'oeuvre après une réforme de la réglementation, notamment à des politiques actives du marché du travail et à des systèmes de recyclage. L'expérience des pays Membres montre que de tels dispositifs peuvent aider les chômeurs à trouver un emploi, mais seulement s'ils sont bien ciblés et bien conçus.

Le maintien d'un accès universel aux services essentiels peut nécessiter des mesures compensatrices...

On exprime parfois la crainte que la concurrence dans le domaine des services essentiels, comme les télécommunications, la distribution d'énergie et les transports publics, soit incompatible avec les objectifs d'équité (souvent définis par le principe de l'égalité d'accès ou du "service universel"). La raison en est que les prix pratiqués dans ces secteurs sont généralement déterminés par un énorme mécanisme caché de péréquation tarifaire. Dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie, les entreprises subventionnent généralement les ménages et dans celui des transports, les usagers des axes où la circulation est intense paient pour ceux qui utilisent les voies à faible trafic. On connaît mal les effets de ce phénomène sur la répartition globale du revenu, mais la concurrence peut faire du tort aux catégories défavorisées en mettant fin aux subventions cachées. En Italie, la mise en place d'une comptabilité distincte pour les services d'utilité publique et les activités concurrentielles dans les domaines des télécommunications, qui fait l'objet d'un projet de loi actuellement soumis au Parlement, a pour but d'améliorer la transparence et de mettre fin au mécanisme masqué de péréquation tarifaire. La déréglementation des services financiers en Australie s'est accompagnée de l'instauration de nouveaux droits et redevances sur les services de base, ce qui a eu des effets démesurés sur les catégories à faible revenu.

Toutefois, ces craintes ne devraient pas faire obstacle à la libéralisation des marchés. Ceux-ci seront peut-être plus efficaces s'ils fournissent un service universel. L'Allemagne, par sa législation de 1996 sur les télécommunications, et la Nouvelle-Zélande, pour les services d'utilité publique, ont estimé qu'en règle générale, les marchés concurrentiels fourniront des services universels d'une qualité satisfaisante sans intervention de l'Etat. De nombreuses réformes favorables à la concurrence prévoient des mesures qui visent à évaluer les coûts et à garantir l'accès aux services d'utilité publique sur les marchés concurrentiels. Dans certains pays, il est fait appel aux procédures de passation de marchés. En Norvège, des services aériens subventionnés sont adjugés, après mise aux enchères, à la compagnie qui accepte d'exploiter les lignes en se contentant de la plus faible subvention ; cette concurrence a considérablement réduit les coûts. En France les consommateurs de services aériens et de télécommunications paient une taxe et des fonds transparents ont été créés pour subventionner les services à assurer. Après la libéralisation des transports aériens intérieurs dans plusieurs pays (Etats-Unis, Australie et Canada), on a eu recours à des subventions directes. Au Royaume-Uni où les licences accordées aux entreprises concurrentes sur le marché de l'électricité fixent des normes d'interruption de distribution, le nombre d'interruptions de courant au détriment des clients résidentiels a diminué de 98 pour cent en cinq ans.

... mais généralement la concurrence n'amoindrit pas la qualité des services.

D'aucuns redoutent aussi qu'une concurrence plus forte ne nuise à la qualité et à la fiabilité des services en raison de la pression tenace des forces qui poussent à une réduction des coûts et d'une substitution du souci de la rentabilité à "l'éthique du service public". D'une façon générale, l'expérience ne confirme pas la crainte de voir la qualité baisser sur les marchés concurrentiels, mais la situation n'est pas figée et tout dépend de la nature des incitations mises en place et des conditions qui règnent dans

certaines secteurs. En fait, la réforme de la réglementation donne généralement lieu à une surveillance de la qualité des services plus étroite qu'auparavant :

- Sur les marchés concurrentiels des télécommunications, l'offre de services tend à être meilleure que sur les marchés dominés par un monopole : la densité de téléphones publics est plus forte, le délai d'attente pour un raccordement est plus court, les taux d'appels intérieurs non satisfaits et la fréquence des dérangements sont plus faibles. La comparaison de la qualité des services avant et après la réforme de la réglementation tend à montrer que celle-ci s'améliore après.
- Le bilan de la déréglementation des transports aériens est inégal. Aux Etats-Unis, la libéralisation du secteur a eu pour effet de multiplier les vols directs et d'allonger la distance qu'ils couvrent, ainsi que de réduire sensiblement les transferts de passagers associés à un changement de compagnie au cours desquels les bagages risquent d'être perdus ou égarés. En revanche, le temps de transport total a augmenté du fait d'un encombrement plus grand des aéroports, mais ce phénomène aurait pu être atténué si les dispositions relatives à l'affectation des créneaux aux aéroports avaient été adaptées au nouveau contexte.
- Aux Etats-Unis, la qualité de certains services professionnels n'a pas été altérée par l'assouplissement des règles en matière d'octroi de licences et l'allègement des restrictions concernant la publicité. La baisse des prix observée dans certains Etats qui autorisent les avocats et les optométristes à faire de la publicité pour leurs services ne s'est pas effectuée au détriment de la qualité.

Si la concurrence a généralement pour effet d'améliorer la qualité des services dans les branches d'activité à structure concurrentielle, l'exercice d'une surveillance par les pouvoirs publics ou la mise en place de réglementations peuvent stimuler le souci de la qualité, en particulier dans les périodes de transition. Parmi les approches possibles figurent les suivantes :

- En apportant à la population des informations comparatives sur la qualité des services, les pouvoirs publics ou les groupements de défense des consommateurs peuvent inciter davantage ceux qui les fournissent à les améliorer. Au Royaume-Uni et en Australie, les autorités chargées de la réglementation des télécommunications font régulièrement paraître des rapports qui analysent l'évolution de la qualité des services offerts par les principaux prestataires. Cette démarche exige que les autorités réglementaires soient légalement habilitées à demander des informations sur la qualité des services.
- On peut également devoir recourir à la réglementation pour préserver la qualité ou l'améliorer. Au Royaume-Uni, les autorités responsables de la réglementation des télécommunications, des services de distribution du gaz et de l'électricité et des services relatifs à l'eau peuvent fixer des normes de qualité que les prestataires doivent respecter pour pouvoir exercer leur activité, et la loi prévoit l'indemnisation des utilisateurs en cas de défaillance. Mais une mise en garde s'impose ici : une réglementation excessive peut annuler les avantages procurés par la réforme. Le Royaume-Uni a créé trois organismes pour surveiller la qualité des services relatifs à l'eau privatisés, ce qui est source de chevauchements et de confusion et entraîne des coûts de réglementation élevés.

III. PROMOUVOIR LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Dans un monde en mutation, l'intervention des pouvoirs publics demeure indispensable pour préserver et promouvoir les objectifs de la politique gouvernementale, notamment la santé, la sécurité, la qualité de l'environnement ainsi que d'autres objectifs. De fait, à mesure que les économies se développent, les attentes des citoyens dans ces domaines ont tendance à s'accroître. L'expérience montre que, si elle est judicieusement mise en oeuvre, la réforme ne devrait pas compromettre ces objectifs, mais peut souvent en favoriser la réalisation. En outre, les pouvoirs publics pourront d'autant mieux y répondre que l'économie sera efficiente et dynamique, mais ils devront suivre attentivement les effets d'une plus forte concurrence sur ces objectifs et devront peut-être intervenir pour en garantir la réalisation.

Les politiques économiques et les politiques sociales doivent être complémentaires. Les obstacles à la concurrence --tels que les restrictions visant l'accès aux marchés, les prix, la production ou les méthodes de production -- sont des moyens très coûteux de servir les intérêts de la collectivité, sont souvent inefficaces et donc à éviter. Il existe peut-être des méthodes moins onéreuses qui donnent de meilleurs résultats sur les marchés concurrentiels, par exemple les incitations fournies par le marché ou les approches sans effet sur la concurrence. Quelle que soit l'approche choisie, il convient d'en mesurer l'efficacité. Une réglementation judicieuse doit reposer sur des normes raisonnables applicables à tous les producteurs et être fondée sur une analyse des coûts et avantages, sur des critères scientifiques et sur l'évaluation des risques, et doit être assortie de mesures d'application efficaces.

La sécurité, la santé et la protection des consommateurs peuvent être assurées sur des marchés plus concurrentiels, mais une vigilance se justifie.

Il est important de répondre à l'inquiétude qu'éprouve le public devant les effets négatifs que pourrait exercer la réforme de la réglementation sur la sécurité, la santé et la protection des consommateurs. L'augmentation des accidents de la route dans certains pays a été imputée à l'intensification de la concurrence qui s'est produite à la suite des réformes. Au Royaume-Uni, certains services financiers font l'objet de méthodes de vente agressives au détriment des consommateurs depuis la libéralisation du marché. Sur les marchés à dimension mondiale, il faut répondre à la crainte que l'importation de produits et de services étrangers ne nuise à la sécurité ou à la protection des consommateurs. Il existe plusieurs moyens de résoudre ce problème, notamment les Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) entre les pays.

Les faits observés dans les pays qui ont procédé à des réformes tendent pourtant à montrer que l'existence d'une intense concurrence n'est pas incompatible avec de bons résultats sur le plan de la sécurité.

- Aux Etats-Unis, la sécurité des transports aériens s'est améliorée depuis la déréglementation. Le nombre d'accidents mortels par million de miles-passagers a diminué de 75 pour cent entre 1974-76 et 1993-95.
- La sécurité des transports par camion s'est aussi améliorée dans ce pays où les accidents mortels dus aux camions poids lourds ont baissé de deux tiers de 1975 à 1992, depuis la déréglementation. La même évolution a été observée au Royaume-Uni dans le transport routier de marchandises après la réforme.

- La concurrence a amené les membres des professions libérales, comme les dentistes, les optométristes, les pharmaciens, les médecins et les vétérinaires, à diminuer leurs tarifs, sans pour autant engendrer des risques plus grands pour leur clientèle.

Malgré ce constat, l'apparition d'un environnement concurrentiel peut créer une situation plus aléatoire pour les consommateurs car les entreprises rechercheront des moyens de réduire leurs coûts. Il est évident que les pouvoirs publics ont toujours un rôle à jouer en réglementant les aspects de l'activité économique qui ont une incidence sur la sécurité, la santé et la protection des consommateurs. Le meilleur moyen pour eux d'assurer cette protection dans un environnement marqué par une vive concurrence est de recourir aux incitations que fournit le marché et de fixer des normes raisonnables applicables à tous les producteurs. Pour être crédibles aux yeux du public et le rester, ces normes devraient être définies à partir d'une évaluation des coûts et des avantages, selon des critères scientifiques, ainsi qu'à l'aide de techniques d'évaluation des risques, et des efforts devraient être faits pour qu'elles soient effectivement respectées. Correctement utilisées, ces méthodes peuvent permettre aux pouvoirs publics d'être plus à même de définir des dispositifs de protection ciblés et efficaces tout en réduisant leurs coûts. Les autorités réglementaires devraient aussi être capables de réagir sans tarder à l'évolution rapide des marchés par des interventions appropriées afin de protéger la santé, la sécurité ou autres valeurs. Les codes de conduite volontaires destinés à protéger les consommateurs se révèlent parfois efficaces sur les marchés novateurs. Par exemple, dans certains pays, les banques ont pris de leur plein gré des dispositions pour limiter la responsabilité dans le cas des opérations effectuées aux distributeurs automatiques et mettre en place des mécanismes clairs de recours et de réclamation.

...avec un recours plus fréquent aux incitations fournies par le marché et aux approches fondées sur des objectifs en vue d'améliorer la qualité de l'environnement.

La nature des répercussions de la réforme de la réglementation sur la qualité de l'environnement dépend de la mesure dans laquelle les pouvoirs publics savent les anticiper et y remédier, et de leur retentissement sur tous les secteurs de l'économie. La mise au point de nouvelles techniques réglementaires et non réglementaires, comme les incitations fournies par le marché et les normes axées sur des objectifs, permet d'espérer qu'il sera possible d'avoir un environnement plus sain au moindre coût :

- En Suède les carburants diesel moins polluants sont soumis à une taxation plus favorable depuis 1991. La part de consommation du carburant diesel, le moins polluant, est passée de un pour cent en 1990 à 76 pour cent en 1996.
- Aux Pays-Bas, les taxes de déversement d'effluents aqueux imposées à l'industrie ont augmenté de plus de 100 pour cent (en termes réels) au cours des deux décennies qui se sont achevées en 1994. Entre 1980 et 1994, les rejets d'eaux résiduaires du secteur manufacturier ont diminué de 80 pour cent. La plupart des entreprises ont cité les taxes comme motif de leur réduction.
- Aux Etats-Unis, le programme d'échanges de droits d'émission de soufre devrait permettre de réaliser de 20 à 50 pour cent d'économies sur les coûts de réduction des émissions de soufre entre 1995 et 2010.

Une réforme de la réglementation qui a pour effet de renforcer la concurrence peut entraîner de profonds changements dans la structure de l'économie et la production, lesquels peuvent influencer fortement sur l'état de l'environnement et, par conséquent, sur la conception et le choix des instruments destinés à le protéger. Certains dispositifs réglementaires en vigueur font obstacle à la concurrence tout en accentuant la dégradation de l'environnement, et devraient donc être réformés en priorité.

- Dans le secteur des transports, la déréglementation du cabotage devrait réduire l'encombrement des routes et la pollution atmosphérique, étant donné que les voyages à vide qu'effectuent les camions représentent aujourd'hui 30 pour cent du kilométrage total des transporteurs de fret. En même temps, la libéralisation des échanges va faire croître le nombre de camions en augmentant le volume des marchandises transportées. La réforme du transport routier de marchandises risque d'accroître la part de la route au détriment du rail. En France, le transport routier de marchandises a progressé de plus de 50 pour cent en dix ans après sa déréglementation, alors que le transport par chemins de fer a diminué de 15 pour cent.
- Une réforme portant sur le secteur de l'électricité peut susciter des changements qui influenceront directement et indirectement sur la qualité de l'environnement. Par exemple, la réponse à la question de savoir si cette réforme favorisera l'adoption de sources d'énergie renouvelables moins polluantes, ou si elle provoquera une augmentation des émissions de polluants rejetés par les centrales à combustible fossile dépend dans une large mesure des objectifs et de la qualité du régime réglementaire en général.
- Dans le secteur de l'agriculture, on a recours aussi bien à des réglementations qu'à des incitations économiques pour répondre aux craintes que suscitent pour l'environnement notamment la consommation excessive de produits chimiques nocifs et la mise en culture de terres marginales. Une réforme des politiques agricoles qui dissocierait les mesures de soutien de la production contribuerait également à améliorer la qualité de l'environnement

Il ressort de ces exemples que les responsables de la réforme de la réglementation et les autorités chargées de la réglementation relative à l'environnement devraient analyser soigneusement les liens entre environnement et économie. C'est un aspect important de l'intégration des politiques économiques et des politiques de l'environnement. Les travaux effectués à l'OCDE sur les échanges et l'environnement, par exemple, ont conduit à préconiser l'examen systématique des effets produits par les mesures relatives aux échanges sur l'environnement et inversement.

IV. STRATEGIES POUR UNE REFORME REUSSIE

Les défis qu'il faut relever pour lancer et mener à bien une réforme de la réglementation sont bien connus. Les intérêts acquis dans les secteurs public et privé, la crainte des conséquences du changement et le caractère complexe et aléatoire que revêt la réforme dans les contextes économiques et sociaux dynamiques sont des problèmes auxquels il faut s'attaquer avec efficacité pour que la réforme réussisse. On ne parvient pas encore à bien cerner les approches optimales à adopter pour structurer cette réforme, et celles-ci diffèrent sensiblement selon le contexte, mais l'expérience des pays de l'OCDE permet de formuler des observations de portée générale.

L'impulsion politique est essentielle.

Les occasions d'entreprendre une véritable réforme sont rares et ne se présentent souvent que lorsque les crises et les pressions extérieures viennent clairement mettre en évidence le prix de l'inaction. Les pays ont malheureusement de la peine à engager des réformes avant que les problèmes ne se transforment en crise. Le fléchissement relatif de l'activité économique a joué le rôle de déclencheur pour la réforme mise en oeuvre en Nouvelle-Zélande, qui se trouvait au quatrième rang des pays de l'OCDE pour le PIB par habitant dans les années 60 et ne se situait plus qu'au vingtième rang au début des années 80. Cette réforme, lorsque le moment est venu de la réaliser, a été profonde et douloureuse. L'observation

concrète d'un phénomène rapide d'"évidement" du secteur financier du Japon sous l'effet de la concurrence des centres financiers d'autres régions de l'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord encourage aujourd'hui à la mise en oeuvre d'une réforme d'envergure. Ces problèmes étaient certes perçus depuis fort longtemps, mais les pays ne pouvaient s'y attaquer tant qu'ils n'étaient pas devenus aigus. Une impulsion politique clairvoyante est nécessaire pour améliorer l'aptitude des pays à engager des changements même en l'absence de crise, ainsi que pour concevoir et mettre en oeuvre des stratégies de réforme avant d'en arriver à ce stade afin de réduire le coût des occasions manquées et de rendre la transition moins douloureuse. Mais la réforme n'est pas du seul ressort des gouvernements et d'autres parties prenantes, comme les entreprises et les travailleurs, ont un rôle à jouer en aidant à susciter en sa faveur l'adhésion nécessaire et en échangeant des informations au-delà des frontières.

Il faut faire comprendre le pourquoi de la réforme

Avant même que la réforme ne débute, il y a une étape essentielle à franchir : dialoguer avec une population souvent sceptique et la convaincre du bien-fondé de cette réforme. Il est nécessaire d'expliquer aux gens les raisons pour lesquelles la réforme est jugée si importante pour leur bien-être futur et celui de leurs enfants. Un dialogue ouvert et une bonne communication avec toutes les principales parties prenantes sur les coûts et les avantages de la réforme peut permettre à toutes les parties de mieux comprendre les effets à court et long terme de l'action et de l'inaction, ainsi que la répartition de ces coûts et de ces avantages. Dans la plupart des pays, la réforme gagnera à ce que se tiennent des débats plus larges et plus éclairés, moins dominés par les groupes d'intérêts qui risquent de perdre le plus.

La définition d'une politique rationnelle et transparente de réforme de la réglementation -- soit globale, soit par secteurs -- peut permettre d'étayer la volonté politique, d'assurer la mise en oeuvre d'une réforme plus cohérente et soigneusement programmée, de susciter un mouvement favorable à sa réalisation et d'axer le débat public sur son coût et ses avantages. La réforme sera d'autant plus crédible que la voie à suivre sera clairement tracée, et cet effort est essentiel pour que le secteur privé investisse et que les travailleurs admettent qu'ils en recueilleront certains des avantages et n'auront pas seulement à en assumer les risques. Une bonne communication permettra à ceux qui sont partisans de la réforme et qui y gagneront de se faire mieux entendre. Parmi les alliés importants que compte la réforme figurent les entreprises qui bénéficieront d'une réduction des coûts et de produits et services de haute qualité, les consommateurs et les salariés et leurs représentants dans des secteurs où des contraintes réglementaires inutiles entravent la création d'emplois et la croissance des salaires.

Dans la mesure du possible, toutes les parties intéressées devraient se voir offrir la possibilité d'exprimer leurs points de vue lors de la définition de la politique de réforme, quoique les consultations doivent être structurées avec soin pour éviter de voir se produire des retards excessifs ou de laisser les parties affectées exercer une trop grande influence de nature à entraver la réalisation de l'indispensable réforme. En Norvège, la réorganisation de plusieurs entreprises d'Etat a été précédée par la création d'organismes spéciaux représentant les salariés et les employeurs. Avec la participation de ces instances, le gouvernement a procédé à une réduction des coûts et ouvert davantage les services postaux à la concurrence. Sur 2 300 bureaux de poste, 1 400 vont être fermés, mais aucun salarié ne sera licencié. Les effectifs touchés vont être en fait engagés dans une nouvelle société qui viendra affronter la concurrence dans des domaines d'activité comme la distribution du courrier dans l'ensemble du pays, ou bien redéployés dans d'autres parties du secteur public.

Une réforme globale est plus efficace qu'une réforme fragmentaire

Une réforme globale a pour assise un programme d'action complet et transparent (portant sur un seul domaine d'intervention, un secteur ou plusieurs) conçu pour atteindre des objectifs précis selon un calendrier bien défini. Mettre en oeuvre une réforme globale ne signifie pas réaliser d'emblée tous les changements ; celle-ci admet au contraire les stratégies successives et les mesures transitoires à condition que la durée de leur application soit limitée, et que les différentes étapes et leur enchaînement soient clairs. Une réforme globale présente plusieurs avantages : ses effets positifs se manifestent plus vite (si bien que l'apparition de groupes d'intérêt favorables à la réforme a lieu plus tôt), les parties affectées sont mieux averties de la nécessité de s'adapter et les intérêts établis sont moins à même de faire obstacle au changement, tandis qu'au niveau politique la réforme retient davantage l'attention et suscite en sa faveur un engagement plus grand. L'élaboration d'un ensemble intégré de mesures de réforme aide aussi à concilier des objectifs d'action et des intérêts multiples. Mais la réalisation d'une réforme globale exige tout de même que l'on dispose d'un mécanisme efficace pour la mettre en oeuvre et en suivre le déroulement car elle peut avoir des effets imprévus auxquels il faut s'adapter et faire face.

En revanche, les approches fragmentaires sont généralement peu structurées et ont donc des effets imprévisibles. Elles consistent d'ordinaire à commencer par les réformes les plus faciles, même si ce sont les plus difficiles qui produiront les effets les plus grands. Par conséquent, l'apparition des retombées bénéfiques est différée. Le résultat est le suivant : les avantages tardent à se concrétiser quand ils ne sont pas perdus, les ressources politiques nécessaires pour entretenir le processus s'épuisent rapidement et la réforme résiste mal aux efforts que font les intérêts établis pour entraver ou ralentir sa réalisation. Par ailleurs, certaines réformes sont pratiquement impossibles à entreprendre de façon progressive sans une préparation minutieuse et transparente. Par exemple, il est très difficile de passer à une situation de pleine concurrence en procédant par étapes car, dans ce cas, la transition sera généralement marquée par l'existence d'un mélange d'éléments concurrentiels et d'éléments de monopole. De gros investissements devront alors être consacrés à la surveillance réglementaire et à l'information sur la réglementation. De plus, les investisseurs privés hésitent d'ordinaire à entrer sur le marché lorsque les effets de la réforme sont imprévisibles et qu'il risque de se produire des renversements de situation et des retards.

Encadré 4 : Réforme globale de la réglementation

La Nouvelle-Zélande a retiré pratiquement tout soutien à l'agriculture au milieu des années 80. Les dispositifs de stabilisation des prix et les subventions aux moyens de production ont été supprimés, les tarifs douaniers réduits et les restrictions à l'importation levées. Suscitées par de graves déséquilibres économiques, une évolution des échanges internationaux défavorable aux exportations agricoles de la Nouvelle-Zélande et une crise des changes, les réformes ont abouti à un réalignement des prix des produits agricoles sur ceux du marché mondial. Après que les revenus des exploitations ont augmenté dans un premier temps sous l'effet d'une dévaluation de 20 pour cent, on a assisté à une forte diminution de leur rentabilité avec le redressement de la monnaie. Cette diminution s'est accompagnée d'une baisse de plus de 20 pour cent du prix de vente moyen des terres agricoles, d'une réduction de la contribution de l'agriculture au PIB, d'un ajustement de la gamme des produits des entreprises agricoles, de la fermeture de certaines entreprises liées à l'agriculture et de la suppression d'emplois (l'emploi dans le secteur agro-alimentaire a diminué de plus de 10 pour cent). Dans les secteurs qui se situent en amont et en aval, les transformations ont également été très importantes. Les pouvoirs publics n'ont apporté qu'une aide limitée au cours de cette période d'ajustement, notamment en effectuant des modifications dans la politique économique générale (dont la dévaluation de 20 pour cent), en annulant le déficit des comptes de stabilisation des prix et en accordant une aide à certains agriculteurs pour le réaménagement de leur dette et la prise en charge du service de celle-ci. Une garantie de revenu a été assurée à certaines familles d'agriculteurs dans le cadre du dispositif général de protection sociale. Mis en demeure de devenir plus efficaces et plus novateurs sous peine de ne pouvoir survivre, les agriculteurs ont diversifié leur activité en l'orientant vers de nouveaux produits et des domaines non agricoles, les entreprises spécialisées dans la transformation des viandes ont été contraintes de rechercher des gains d'efficacité et d'accroître la valeur ajoutée de leurs produits, tandis que la mise au point de nouveaux produits dans l'industrie laitière et les nouvelles cultures permettaient de beaucoup élargir les gammes et d'exporter vers de nouveaux marchés. Désormais, le secteur agro-alimentaire est compétitif à l'échelle internationale et davantage capable de réagir à l'évolution du marché international et aux possibilités qui peuvent s'y offrir, et il ne reçoit qu'un très faible soutien de la part des pouvoirs publics. Dix ans après la réforme, la contribution de l'agriculture au PIB dépasse le maximum qu'elle avait atteint auparavant, l'emploi dans le secteur agro-alimentaire a pratiquement retrouvé le niveau qu'il enregistrait avant la réforme, la qualité s'est améliorée, les produits se sont diversifiés, les prix fonciers moyens sont remontés au point de dépasser leurs niveaux d'avant la réforme et, d'une manière générale, la situation financière et la rentabilité des exploitations agricoles se sont améliorées.

Il faut examiner soigneusement la succession des réformes sans pour autant renoncer à saisir les possibilités qui peuvent s'offrir pendant le temps d'attente

La façon dont la succession des réformes peut être organisée et l'intérêt que revêt cet exercice sont l'objet d'un vif débat. Une séquence optimale du point de vue économique, c'est-à-dire qui permet de réduire les coûts de transition et d'assurer rapidement la concrétisation des avantages, peut être différente d'une séquence optimale du point de vue politique, c'est-à-dire qui imprime à la réforme un élan politique aussi puissant que possible. La plupart des pays ont adopté une approche très pragmatique quant à la séquence des réformes, car le fait d'attendre que les conditions soient réunies pour que celles-ci puissent se suivre dans un ordre optimal peut beaucoup retarder leur réalisation. Les décisions en la matière résulteront certes d'une évaluation au cas par cas, mais certaines questions mériteraient d'être examinées :

- Les avantages peuvent être accrus et la transition rendue moins douloureuse si la réforme de la réglementation est précédée de mesures visant à éliminer les distorsions préexistantes dont les effets seront plus préjudiciables après que la réglementation aura changé. Le renforcement de la capacité d'adaptation des marchés du travail, par exemple, permettra de redéployer la main-d'oeuvre avec plus d'efficacité et de faciliter le passage à des environnements plus concurrentiels. Il faudra peut-être procéder à une réduction anticipée des dettes des banques afin que les faillites dans ce secteur soient moins nombreuses en situation de concurrence. Une restructuration des monopoles s'impose souvent pour créer les conditions nécessaires à la concurrence.

- L'organisation des étapes de la réforme selon un ordre stratégique peut permettre de lui imprimer un mouvement autonome qui va s'élargissant. Lorsque les consommateurs perçoivent concrètement et à un stade précoce les avantages qu'elle procure, ils apportent souvent un soutien vigoureux à sa poursuite. Des intérêts nouveaux peuvent venir accentuer la pression en faveur d'une réforme dans d'autres domaines. La réforme entreprise dans un domaine peut rendre le coût des réglementations existant dans d'autres domaines plus visible et plus difficile à supporter. La réforme des tarifs douaniers a encouragé celle des marchés nationaux de produits soumis à la pression de la concurrence des importations. Si la Nouvelle-Zélande a entrepris de réformer son marché du travail au début des années 90, c'est seulement après avoir vu le chômage atteindre un niveau élevé par suite, entre autres, de la profonde réforme de la réglementation des marchés de produits effectuée dans les années 80, et de l'incapacité du marché du travail de s'adapter au nouveau contexte ainsi créé.
- Un contrôle prudentiel et une évaluation des incitations qui s'offrent dans les nouveaux environnements peuvent être nécessaires dans un premier temps pour éviter les échecs coûteux. L'expérience de plusieurs pays dans le domaine de la réforme des marchés financiers montre que le fait de ne pas préparer le terrain peut avoir des conséquences graves. Dans certains pays nordiques, la réforme a provoqué au départ un phénomène de surchauffe, et ensuite une crise dans le secteur bancaire car les restrictions sur les prêts ont été allégées à un moment où les intérêts versés étaient déductibles du revenu imposable et où les taux marginaux d'imposition étaient très élevés, si bien que les taux d'intérêt réels sur les emprunts, après impôt, sont devenus négatifs. Les considérations touchant à la sécurité et à la santé et le souci de protéger les consommateurs peuvent exiger un renforcement des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour surveiller un volume croissant d'activités novatrices qui s'exercent sur les marchés. Lorsque les effets de la libéralisation du marché ne sont pas évidents dès le départ, la réforme peut être soumise à un suivi. C'est ce qui se fait à l'heure actuelle pour assurer la sécurité des approvisionnements sur les marchés de l'énergie où l'on observe les effets de la concurrence sur les investissements à long terme et la diversité des combustibles utilisés.

La coopération et la coordination internationales peuvent favoriser la réforme

Tous les gouvernements sont directement intéressés par la réforme de la réglementation et par les avantages qui peuvent en découler, notamment une expansion des échanges et de l'investissement. Il est aujourd'hui plus facile de convaincre de son bien-fondé grâce à des données concrètes toujours plus nombreuses et à l'expérience acquise par beaucoup de pays, ainsi qu'aux critères de référence internationaux qui ont servi à mettre en lumière la nécessité de l'entreprendre. Ces informations peuvent rassurer la population en lui montrant que les risques qu'il y a à prendre des directions peu connues sont acceptables compte tenu des avantages constatés.

Le fait de faire passer la réforme sur la scène internationale a pour effet d'attirer davantage l'attention sur elle au niveau politique. La pression exercée par autrui peut rendre le processus de réforme plus transparent et aider les pays à maintenir leur rythme. L'"impartialité" que l'on prête à l'action multilatérale peut contribuer à tempérer la résistance à la réforme, davantage en tout cas que n'y parviendrait l'effort isolé, et la coordination de sa mise en oeuvre peut permettre d'éviter plus facilement que des effets externes ne s'exercent sur les autres pays. Les règles et disciplines internationales destinées à améliorer les réglementations et les formalités réglementaires favorisent la réforme à l'échelon national. La coopération internationale, les engagements pris conformément aux lignes directrices et aux recommandations de l'OCDE et aux accords de l'OMC, ainsi que d'autres approches internationales,

notamment les initiatives bilatérales en faveur de la reconnaissance mutuelle, reflètent les réformes opérées au niveau national tout en y contribuant.

V. RECOMMANDATIONS POUR LA REFORME DE LA REGLEMENTATION

Les sept recommandations ci-après s'inspirent de l'expérience des pays de l'OCDE, telle qu'elle est décrite dans les rapports sectoriels et thématiques qui sont à la base du présent rapport. Elles ont pour but d'indiquer aux gouvernements les dispositions qu'ils pourraient prendre pour améliorer leurs réglementations elles-mêmes et leurs processus réglementaires dans les administrations publiques. Ces recommandations, qu'il convient de considérer comme un ensemble intégré, valent pour l'ensemble des secteurs et des domaines d'action, mais leur mise en oeuvre variera d'un pays à l'autre selon les politiques des pouvoirs publics, les options retenues, les priorités de la réforme et les besoins auxquels elle doit répondre, les systèmes juridiques et les institutions. Si elles sont adoptées, elles peuvent aider les gouvernements à actualiser et simplifier les réglementations et les formalités qui se sont accumulées au fil des ans, et à engager au sein des administrations publiques un processus permanent de maîtrise de la réglementation qui permettra de sauvegarder à l'avenir les effets bénéfiques de la réforme. En instaurant un ensemble de disciplines communes, elles amélioreront la transparence à l'échelle internationale et la compréhension des systèmes réglementaires nationaux.

Recommandations

1. Adopter, au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en oeuvre.

- *Définir les principes d'une "réglementation de qualité" afin de guider la réforme, en s'inspirant de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Une réglementation de qualité devrait (i) être nécessaire pour répondre à des objectifs clairement définis, et de nature à assurer la réalisation de ces objectifs ; (ii) reposer sur un fondement juridique rationnel ; (iii) procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets produits dans l'ensemble de la collectivité ; (iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché ; (v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs, (vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs, (vii) concorder avec les autres réglementations et politiques, et (viii) être compatible autant que possible avec les principes visant à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement aux niveaux national et international.*
- *Créer, au sein de l'administration, des mécanismes efficaces et crédibles pour assurer la gestion et la coordination de la réglementation et de sa réforme ; veiller à ce que les compétences des autorités responsables de la réglementation et des divers niveaux d'administration ne se chevauchent pas ni ne fassent double emploi.*
- *Encourager la réforme à tous les niveaux d'administration et au sein d'organismes privés comme les organismes de normalisation.*

La réforme de la réglementation devrait être conduite à partir d'un cadre d'action cohérent et transparent dans lequel soient inscrits des objectifs concrets et la voie à suivre pour les atteindre, et qui bénéficie d'une adhésion constante au niveau politique. Les programmes devront sans doute être différents selon le type de réglementation à réformer et les objectifs de la réforme. Ces programmes permettront à la fois d'accroître la crédibilité de la réforme et de réduire son coût en annonçant aux très nombreuses parties

susceptibles d'être affectées ce qui va se produire. Le choix de privilégier des programmes d'envergure est délibéré car les chances de succès seront d'autant plus grandes que l'on aura prévu dès le départ tout l'éventail des politiques nécessaires pour tirer pleinement profit de la réforme. L'efficacité de ces programmes dépendra aussi de la qualité de leur exécution ; or, dans ce cas, l'expérience des pays montre qu'il est indispensable de mettre en place un processus bien structuré et bien contrôlé qui soit animé par des "moteurs de réforme", en veillant à la transparence quant à la responsabilité des résultats.

Des dispositifs qui soient expressément dotés des responsabilités et des pouvoirs nécessaires pour gérer la réforme et en suivre le déroulement au sein de l'administration doivent être mis en place à l'intérieur et à l'extérieur de celle-ci pour que la réforme soit réalisée de façon concrète et selon le calendrier prévu, et pour éviter une résurgence des réglementations excessives. Les responsables de la réglementation ont souvent de la peine à se réformer eux-mêmes étant donné les pressions qui tendent à neutraliser leurs efforts. De plus, pour que la réforme soit efficace, il faut souvent qu'une coordination soit assurée entre les multiples domaines sur lesquels elle porte. A cette fin, les gouvernements ont créé des organismes totalement nouveaux ou confié aux organismes existants des fonctions nouvelles. Ces dispositifs auront besoin du soutien d'autres organismes intéressés par la réforme, comme les ministères des finances et les autorités responsables de la concurrence et du commerce qui ont les moyens de convaincre du bien-fondé de la réforme. Les moteurs de réforme existant dans le secteur privé, comme les organismes consultatifs ou certaines initiatives prises dans ce secteur, peuvent également être utiles et leur action devrait être encouragée. La coopération internationale dans le domaine des échanges et de l'investissement, par exemple dans le cadre d'initiatives en faveur de l'intégration régionale, peut elle aussi jouer un rôle considérable dans la promotion de la réforme.

Les gouvernements devraient s'efforcer de se familiariser avec un large éventail de nouveaux instruments d'action qui peuvent améliorer l'efficacité des politiques et en réduire le coût tout en encourageant l'innovation. Le choix de ces instruments, qu'ils soient utilisés seuls ou conjointement avec la réglementation, repose sur l'idée que des incitations valent mieux que des prescriptions. Ils comprennent la divulgation d'informations, des incitations économiques concernant, par exemple, les taxes et redevances, des accords volontaires et la création de nouveaux marchés par l'échange de droits de propriété négociables. Lorsqu'il y a recours à la réglementation, des approches souples axées sur des résultats précis permettent aux entreprises de déterminer les solutions offrant le meilleur rapport coût-efficacité. Mais les risques que présente l'auto-réglementation et les approches volontaires -- influence abusive d'intérêts privés, entraves à la concurrence, manque de transparence et imprécision de la répartition des responsabilités -- doivent être gérés avec rigueur à travers la conception du programme et l'application des politiques de la concurrence.

Encadré 5 : Surveiller et promouvoir la réforme

Beaucoup de pays de l'OCDE ont mis en place des dispositifs spécialisés pour assurer la surveillance des activités de réforme de la réglementation dans tous les secteurs de l'administration. Ces dispositifs ont, semble-t-il, la plus grande efficacité lorsque la responsabilité de la réforme incombe à un ministère ou à un échelon plus élevé. Leur rôle dans la promotion de la réforme est très variable :

- Certains organismes spécialisés, comme l'Office of Regulation Review de l'Australian Industry Commission en Australie, la Division des affaires réglementaires au Canada, le Groupe de travail sur les projets de réglementations aux Pays-Bas, le Deregulation Unit au secrétariat administratif du Cabinet au Royaume-Uni, et l'Office of Information and Regulatory Affairs au Cabinet du Président des Etats-Unis, peuvent participer directement à l'élaboration des nouvelles réglementations et au réexamen des réglementations existantes à la lumière de normes de qualité obligatoires. Ils peuvent ainsi intervenir à un stade précoce lorsque les propositions de réglementations sont de mauvaise qualité.
- D'autres organismes, comme le Commissariat à la réforme de l'Etat en France, les ministères de l'économie et de l'intérieur en Allemagne et le ministère des finances en Suède, jouent un rôle consultatif dans la fixation des orientations générales en matière de réforme de la réglementation et dans les efforts visant à encourager les ministres à s'y conformer.
- D'autres encore, comme le Conseil pour la déréglementation économique, institué au niveau ministériel au Mexique, et le Comité chargé de la réforme administrative au Japon, organe consultatif auprès du Premier ministre, prennent une part très active au réexamen des réglementations existantes et à la définition de priorités précises pour l'action des ministères.

L'expérience montre que ces dispositifs sont très efficaces s'ils sont *indépendants* des autorités responsables de la réglementation (c'est-à-dire sans missions particulières dans le domaine de la réglementation), s'ils ont une action *horizontale* intéressant l'ensemble de l'administration, s'ils ont vocation à faire fonction d'*expert* (c'est-à-dire s'ils sont qualifiés pour formuler des avis indépendants), s'ils sont en mesure de *prendre l'initiative* dans la promotion de la réforme, et s'ils *sont liés aux autorités politiques ou aux centres de contrôle existants* (comme les organismes placés au centre du gouvernement et les ministères des finances et du commerce). Des expériences sont faites en permanence pour améliorer l'efficacité de ces organismes. Au Japon, le Comité chargé de la réforme administrative a récemment commencé à tenir des réunions avec des responsables des ministères afin d'examiner des propositions de réforme en public, en présence des médias, et non à huis clos comme c'était auparavant le cas. Cette démarche a permis de rendre le public plus attentif à la réforme.

2. Réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficience et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés.

- *Réexaminer les réglementations (économiques, sociales et administratives) à la lumière des principes relatifs à une réglementation de qualité et selon le point de vue de l'utilisateur plutôt que celui du responsable de la réglementation.*
- *Axer ce réexamen sur les réglementations dont la réforme produira les avantages les plus importants et les plus visibles, en particulier sur celles qui apportent des restrictions à la concurrence et aux échanges et affectent les entreprises, notamment les PME.*
- *Examiner aussi bien les propositions relatives à de nouvelles réglementations que les réglementations existantes.*
- *Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations.*

- *Actualiser les réglementations en prévoyant des mécanismes de révision automatique comme les clauses de caducité automatique.*

Les gouvernements devraient mettre en pratique la notion de gestion du cycle de vie des réglementations, qui consiste à appliquer les principes relatifs à une réglementation de qualité lorsque sont prises les premières décisions concernant les nouvelles réglementations et, par la suite, à l'occasion des examens qui jalonnent leur existence. Compte tenu du rythme auquel évoluent actuellement la technologie, les perspectives économiques et les situations sociales, l'application de règles désuètes et inutiles pénalise de plus en plus les pays. Un réexamen systématique des réglementations en fonction de critères normalisés d'efficacité et d'utilité peut être très payant au sens où il permettra de réduire les coûts et d'améliorer les résultats. Des mécanismes tels que les clauses de caducité automatique sont utilisés dans certains pays afin que l'examen périodique des réglementations ait lieu au moment prévu. Etant donné son ampleur et sa complexité, cet examen, pour être efficace, doit s'inscrire dans une perspective à long terme et reposer sur une gestion soigneuse et une hiérarchisation rigoureuse des priorités. Parmi les domaines qu'il est proposé d'examiner en tout premier lieu figurent les secteurs dynamiques sur le plan technologique, les normes de produits qui entravent les échanges et l'investissement, les formalités administratives liées, par exemple, à l'octroi de permis et de licences, en particulier celles qui surchargent les PME, ainsi que les chevauchements et les incohérences quant à l'action des différents niveaux d'administration.

La plupart des pays ont procédé à des examens partiels de leurs réglementations en vigueur, mais rares sont ceux qui effectuent cet exercice de façon systématique ou périodique. Certains d'entre eux ont adopté des mécanismes qui permettent d'étudier les propositions relatives à de nouvelles réglementations à la lumière de critères de qualité cohérents. Mais il n'est pas facile d'accomplir de véritables progrès. Cette situation tient notamment au fait que les efforts passés en la matière ont souvent été superficiels et axés sur des modifications d'importance secondaire à apporter à des régimes réglementaires complexes, lesquelles n'ont pas beaucoup amélioré l'environnement réglementaire dans son ensemble. Pour susciter de réels changements, il est souvent nécessaire de revoir en profondeur les régimes réglementaires et de les refondre dans leur intégralité. C'est ce que signifient les expressions "abolir et reconstruire" au Japon et "réinventer la réglementation" aux Etats-Unis.

Pour que l'examen des réglementations soit encore mieux structuré, plus rigoureux et plus transparent, il est essentiel de procéder à une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Celle-ci devrait servir à étudier les coûts et les avantages des réglementations et la répartition de leurs effets, les solutions de rechange et les propositions de réforme, ainsi que les cas où les conséquences sont excessives pour les PME. La majorité des pays de l'OCDE et la Commission européenne ont mis en oeuvre des programmes d'AIR et il est désormais largement reconnu que si elle est correctement effectuée, l'AIR peut réellement faciliter la mise au point des instruments les plus efficaces et les moins coûteux, même si elle exige des ressources supplémentaires. Une évaluation portant sur 15 AIR réalisées aux Etats-Unis a montré que celles-ci avaient coûté 10 millions de dollars, mais qu'elles avaient permis d'apporter aux réglementations considérées des modifications ayant procuré des avantages nets estimés à quelque 10 milliards de dollars, soit un rapport coûts-avantages de 1 pour 1 000. Le Test de l'impact sur les entreprises utilisé au Canada a été jugé particulièrement efficace pour l'évaluation des effets produits sur les PME. Mais il est très difficile d'effectuer une AIR de façon satisfaisante. D'autres efforts s'imposent donc pour améliorer les méthodes et les mécanismes auxquels celle-ci fait appel et la façon dont elle est pratiquée, ainsi que pour renforcer la gestion des réglementations afin qu'elle puisse être réalisée en temps utile et avec efficacité.

Encadré 6 : Examen de la réglementation en Australie

De 1996 à l'an 2000, en Australie, l'Etat fédéral et les Etats doivent procéder à un examen approfondi de la réglementation afin d'en supprimer les effets anticoncurrentiels injustifiés. Cet examen est d'une portée et d'une ambition sans précédents dans les pays de l'OCDE. En 1993, le rapport sur la politique nationale de la concurrence a conclu que l'Australie était confrontée à des défis majeurs pour réformer son économie afin d'accroître le niveau de vie national, et a recommandé de procéder à une réforme de la réglementation qui restreignait indûment la concurrence. La législation sur la concurrence ne pouvant à elle seule éliminer les entraves réglementaires à la concurrence, car beaucoup d'entre elles découlaient d'autres lois, il était nécessaire de mettre en place un nouveau mécanisme impliquant :

- que les pouvoirs publics admettent le principe selon lequel il faut clairement démontrer que toute entrave à la concurrence est dans l'intérêt général ;
- que les réglementations nouvelles et en vigueur fassent l'objet d'examen plus fréquents et que les restrictions importantes à la concurrence soient levées au bout de 5 ans, à moins d'être prorogées après avoir été soigneusement analysées dans le cadre d'un processus d'examen public ; et
- dans la mesure possible, que les examens des réglementations se situent dans une perspective économique.

En avril 1995, le Conseil des gouvernements australiens a signé le Competition Principles Agreement (accord sur les principes de protection de la concurrence), qui consacre ces recommandations (si ce n'est que les réglementations qui restreignent la concurrence ne seront pas automatiquement levées mais feront l'objet d'un examen tous les dix ans). Un calendrier d'examen a été arrêté en 1996 et le processus d'examen a commencé.

L'accord, qui devrait se traduire par une augmentation des recettes fiscales fédérales de 6 milliards de dollars australiens par an, comporte des incitations financières en faveur de la réforme. L'Etat fédéral versera des "Competition Payments" -- versements au titre de la concurrence -- à chacun des Etats à moins que ceux-ci ne respectent pas les délais fixés pour l'examen de la réglementation ou la mise en oeuvre effective d'autres engagements souscrits dans l'accord, tels que la déréglementation des secteurs du gaz, de l'électricité, de l'eau et des transports routiers.

3. Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficacité

- *Faire en sorte que les objectifs et les stratégies de réforme soient clairement expliqués au public.*
- *Consulter les parties concernées, au niveau national ou international, lors de la définition ou du réexamen des réglementations, en veillant à ce que cette consultation elle-même soit transparente.*
- *Créer et tenir à jour en permanence des registres publics où soient consignées les réglementations et les formalités imposées aux entreprises, ou veiller par d'autres moyens à ce que les entreprises nationales et étrangères puissent s'informer aisément de toutes les obligations qui leur incombent.*
- *Veiller à ce que les procédures d'application des réglementations soient transparentes et non discriminatoires, prévoient un mécanisme de recours et ne retardent pas inutilement les décisions des entreprises.*

Le contenu des textes réglementaires est important, mais leur accessibilité et la façon dont ils sont appliqués le sont tout autant. La transparence et l'équité sont des conditions indispensables à la mise en place d'un environnement stable qui stimule la concurrence, les échanges et l'investissement. Il est à l'évidence important de consulter les parties concernées. Un programme de consultation du public bien conçu et bien réalisé et n'ayant pas un caractère trop pesant peut aider à identifier des approches réglementaires plus efficaces, à éviter des conséquences coûteuses et imprévues, à renforcer le respect des réglementations et à abaisser les coûts. La consultation peut améliorer l'accès au marché en accroissant la transparence de la réglementation, et elle peut diminuer les coûts de la transition car les parties concernées auront davantage de temps pour se préparer. Elle peut aussi améliorer la légitimité et la crédibilité de l'action des pouvoirs publics. Ces dernières années, les gouvernements des pays de l'OCDE, ont fait des efforts notables pour diffuser davantage d'informations au public, être à l'écoute d'intérêts plus divers et mieux tenir compte des souhaits exprimés. Un ensemble de méthodes ont été mises au point à cette fin, notamment la publication des projets futurs, l'organisation d'auditions, la constitution d'organes consultatifs et la publication de projets de textes.

L'accès à la réglementation est un défi permanent car les règles deviennent plus techniques, plus complexes et imbriquées. En Norvège, le dispositif réglementaire est conçu comme un "système d'information" reliant les pouvoirs publics aux citoyens. L'accent est mis sur la clarté des textes, la cohérence des dispositions et une structure simple que l'utilisateur peut comprendre. Pour améliorer l'accès à la réglementation et la sécurité des utilisateurs, le Mexique constitue actuellement son premier registre fédéral exhaustif des formalités incombant aux entreprises. Une loi sur les instruments législatifs à l'étude en Australie portera création d'un registre fédéral des instruments législatifs où les responsables de la réglementation devront consigner toutes les réglementations existantes. Ce registre offrira une "sécurité positive", autrement dit les réglementations qui n'y figureront pas ne pourront être appliquées. Les technologies de l'information offrent des possibilités supplémentaires. En 1995, la Suède a créé une liste électronique exhaustive des réglementations accompagnées d'explications sur les motifs, l'importance des coûts et les effets des réglementations. Aux Etats-Unis, un grand nombre de réglementations fédérales peuvent désormais être consultées sur Internet par les parties concernées.

4. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.

- *Comblar les lacunes d'ordre sectoriel que peut comporter le champ d'application du droit de la concurrence, sauf à prouver que les intérêts primordiaux de la collectivité ne peuvent être servis par des moyens plus efficaces.*
- *Faire respecter énergiquement le droit de la concurrence en cas de comportement de collusion, d'abus de position dominante ou de fusions anti-concurrentielles susceptibles de compromettre la réussite de la réforme.*
- *Doter les autorités responsables de la concurrence des pouvoirs et des moyens nécessaires pour convaincre du bien-fondé de la réforme.*

Les dérogations aux législations nationales en matière de concurrence se sont multipliées dans de nombreux secteurs, notamment l'énergie et les services d'utilité publique, les transports, les communications et l'agriculture. Ces dérogations ont nui à la performance économique en autorisant des pratiques anticoncurrentielles telles que l'abus de position dominante, l'instauration de cartels, ou encore les fusions contraires au libre jeu de la concurrence. Il est essentiel d'infléchir cette tendance et d'appliquer le droit de la concurrence aussi largement que possible. C'est là un aspect particulièrement important au cours de la période qui suit la réforme de la réglementation, car de tels abus peuvent entraver

l'instauration de la concurrence par des barrières à l'entrée de nouveaux venus ou par la fixation des prix. Il sera nécessaire d'appliquer fermement la législation contre les cartels dans les secteurs où des années de réglementation ont appris aux entreprises à coopérer au lieu de se concurrencer. Sans une action délibérée et résolue, les avantages induits par la réforme pourraient être perdus.

Les autorités chargées de la concurrence peuvent être de précieux alliés dans le processus de réforme. En prônant la réforme et en la mettant dûment en application, il est possible d'attirer l'attention sur les éventuels problèmes créés par une réglementation inadaptée. Lorsque des réformes sont mises en oeuvre, leur mise en application et la publicité qui est faite autour d'elles peuvent servir à assurer la réalisation des objectifs fixés. Pour être efficaces, les autorités chargées de la concurrence doivent se doter des moyens de prôner la réforme au sein des pouvoirs publics, être en mesure d'intervenir lorsqu'une intensification de la concurrence bénéficierait aux consommateurs, et faire dûment appliquer la loi. Il leur faut, pour ce faire, disposer des ressources appropriées.

**Encadré 7 : L'application de la législation en matière de concurrence
et la sensibilisation favorisent la réforme de la réglementation**

Convaincre du bien-fondé de la réforme et faire respecter la législation. Les autorités chargées de la concurrence ont agi pour convaincre du bien-fondé de la réforme et la faire appliquer dans de nombreux secteurs. Sur la vingtaine de pays Membres dont les autorités ont engagé des programmes d'action en la matière, tous ont fait porter leurs efforts sur les questions relatives aux télécommunications, la plupart sur les services professionnels et les services financiers, et plus de la moitié sur les secteurs de l'électricité et de l'agro-alimentaire. Les faits semblent montrer que leurs efforts ont grandement contribué à favoriser la réforme.

Les autorités chargées de la concurrence au Canada, en Corée, au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Irlande, en Italie, au Mexique, en Pologne et en République tchèque ont lancé des programmes d'action en faveur de la réforme. En Italie, les autorités chargées de la concurrence ont accéléré la libéralisation des services de télécommunications en 1994 par une série d'actions visant à faire appliquer la législation. Aux Etats-Unis, les actions de sensibilisation et de mise en application menées par le ministère de la justice et la Commission fédérale du commerce ont favorisé la concurrence dans des secteurs comme les télécommunications, les transports terrestres et aériens, les négociations sur titres, et la production et le transport de l'électricité. Ces efforts ont entraîné une déréglementation des pratiques commerciales et favorisé la concurrence par les prix et la qualité dans le domaine des services professionnels, notamment les soins médicaux, les services funéraires, l'ingénierie, la comptabilité et le droit.

L'Union européenne associe les efforts de sensibilisation aux pouvoirs législatifs. La Commission joue un rôle actif dans la libéralisation des secteurs soumis jusqu'ici au monopole exclusif des Etats-Unis. Elle a engagé celle du secteur des télécommunications durant la deuxième partie des années 80 et l'a poursuivie progressivement, le but étant qu'elle doit devenue totale au 1er janvier 1998. Le secteur des transports aériens a été aussi complètement libéralisé depuis le 1er avril 1987. Une libéralisation progressive est en cours dans le secteur de l'énergie.

Comblent les lacunes dans le champ d'application de la législation. Au Japon, les autorités chargées de la concurrence ont encouragé d'autres administrations à supprimer les dérogations au droit de la concurrence prévues dans d'autres lois. Le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi visant à supprimer 35 dérogations dans 20 textes de loi.

5. Réformer les réglementations économiques dans tous les secteurs afin de stimuler la concurrence, et les éliminer sauf celles qui s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.

- *Examiner en toute priorité les dispositions des réglementations économiques qui apportent des restrictions à l'entrée sur le marché, à la sortie du marché, à la tarification, à la production, aux pratiques commerciales habituelles et à diverses formes d'organisation de l'activité industrielle et commerciale.*
- *Promouvoir l'efficacité et le passage à une situation de concurrence effective dans les cas où les réglementations économiques restent nécessaires à cause d'un risque d'abus de position de force sur le marché. En particulier, (i) séparer les activités potentiellement concurrentielles des réseaux de services d'utilité publique réglementés, et procéder par ailleurs aux restructurations requises pour réduire l'influence économique des entreprises en place, (ii) garantir l'accès aux réseaux essentiels à tous les entrants sur le marché dans des conditions de transparence et de non discrimination, (iii) recourir au plafonnement des prix et à d'autres mécanismes pour encourager les gains d'efficacité si des mesures de contrôle des prix s'imposent pendant la période de transition vers une situation de concurrence.*

Bien que pratiquement toute l'activité économique ait lieu aujourd'hui sur des marchés où la concurrence peut s'exercer avec efficacité, les réglementations économiques qui restreignent celle-ci et produisent un effet de distorsion sur les prix sont partout présentes. Elles revêtent de multiples formes et émanent de divers niveaux d'administration : elles vont des monopoles légaux qui empêchent la concurrence dans des secteurs entiers, aux innombrables restrictions moins visibles touchant le lancement d'entreprises et leur fonctionnement et concernant, par exemple, les licences, soumises à des quotas, et les heures d'ouverture des magasins. Pourtant, les réglementations économiques se sont souvent révélées extrêmement coûteuses et inefficaces pour ce qui est de répondre aux intérêts de la collectivité. En l'absence de données démontrant clairement la nécessité de réglementations de cette nature pour servir les intérêts de la collectivité, les gouvernements devraient s'attacher en priorité à déterminer et supprimer les réglementations économiques qui font obstacle à la concurrence.

En règle générale, les mesures prises par les pouvoirs publics, par exemple pour protéger la santé et l'environnement et assurer la sécurité, donnent de meilleurs résultats lorsqu'il y a recours à des instruments sans incidence sur la concurrence pour modifier les comportements sur les marchés concurrentiels, comme les réglementations sociales bien ciblées et les mécanismes d'incitation du marché, plutôt qu'à des réglementations économiques qui posent des entraves à la concurrence. Par exemple, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les prestataires de services professionnels possèdent les qualifications exigées pour exercer dans leur domaine d'activité, mais pour assurer cette forme de protection, il n'est pas nécessaire de soumettre à un contrôle des variables économiques comme le nombre d'entreprises ou leur taille, les services qu'elles fournissent et les prix qu'elles pratiquent.

Le remplacement des monopoles par des marchés concurrentiels est une tâche particulièrement complexe. Dans la quasi-totalité des pays, le passage d'une situation de monopole légal à une situation de concurrence effective s'est révélé plus difficile et plus long que prévu. Lorsque les monopoles légaux sont supprimés, les pouvoirs publics doivent être prêts à appliquer les règles de concurrence, à plafonner les prix et à réglementer la qualité des services pour empêcher les entreprises en place de profiter abusivement de la position dominante qu'elles occupaient auparavant. La réforme de la réglementation devrait viser à susciter aussi rapidement que possible une concurrence intense afin de rendre cette intervention inutile. La concurrence peut et doit être instaurée sur les marchés en amont et en aval des réseaux de distribution réglementés des services d'utilité publique (eau, gaz et électricité). Il est nécessaire de séparer les réseaux

qui font l'objet d'un monopole des activités concurrentielles, que ce soit par des moyens matériels ou comptables, afin d'assurer aux entreprises en amont et en aval un accès non discriminatoire à ces réseaux et d'éviter d'autres facteurs de distorsion comme les subventions croisées.

Encadré 8 : L'amélioration de la concurrence peut bénéficier aux consommateurs

Les réglementations économiques qui entravent la concurrence et l'ajustement revêtent de multiples formes et sont largement utilisées dans nombre de secteurs dans les pays de l'OCDE. La mise en place d'une réforme dans des domaines très divers abaisserait les prix et augmenterait les possibilités de choix pour les consommateurs.

- Au Japon, la législation traditionnelle sur les magasins de grande surface prévoyait des procédures pour moduler la surface disponible, le nombre de jours de congé, les heures de fermeture et les dates d'ouverture des grands magasins. Dans les années 90, le Japon a pris un certain nombre de mesures pour simplifier les procédures et faciliter les règles de fonctionnement. Conjuguées aux changements intervenus dans l'environnement du commerce de détail (modification du comportement des consommateurs et prise de conscience des prix), ces réformes se sont traduites par des gains d'efficacité dans le secteur du commerce de détail et par une diminution des prix payés par les consommateurs. Le nombre d'ouvertures de nouveaux magasins de grande surface notifiées aux autorités est passé d'environ 800 en 1989 à plus de 2200 en 1995.
- Aux Etats-Unis, du fait des restrictions imposées à la publicité concernant les services ophtalmologiques et à l'entrée sur ce marché, les consommateurs de certains Etats ont dû payer plus qu'ils n'auraient dû pour les examens ophtalmologiques qu'ils ont subis et les verres qu'ils ont achetés. Le coût des examens ophtalmologiques est inférieur d'un tiers environ dans les Etats appliquant une réglementation plus libérale. Des études comparatives portant sur des examens ophtalmologiques véritables réalisés par du personnel qualifié ainsi que sur des évaluations par des experts indépendants, ont conclu que rien ne tend à prouver que la publicité et d'autres pratiques commerciales étaient à l'origine de prestations de qualité inférieure.
- En Corée, les restrictions concernant la distance entre les postes d'essence ont été supprimées en 1993, de même que les prix planchers pour l'essence. De ce fait, le nombre de stations-service a augmenté de 75 pour cent en trois ans, ce qui a eu pour effet d'intensifier la concurrence par les prix et d'améliorer la qualité des services.

6. Supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et à l'investissement en améliorant l'application des accords internationaux et en renforçant les principes internationaux.

- *Mettre en oeuvre et collaborer avec d'autres pays à leur renforcement les règles et principes internationaux visant à la libéralisation des échanges et de l'investissement (comme la transparence, la non-discrimination, la prévention des restrictions inutiles aux échanges et le respect des principes de concurrence), qui sont contenus notamment dans les accords de l'OMC et les recommandations et lignes directrices de l'OCDE.*
- *Restreindre en priorité les obstacles réglementaires aux échanges et à l'investissement qui tiennent à des obligations divergentes ou faisant double emploi imposées par les pays.*
- *Elaborer des normes en les harmonisant au niveau international et s'en inspirer autant que possible pour la définition des réglementations nationales, tout en collaborant avec d'autres pays à l'examen et à l'amélioration des normes internationales afin de vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs d'action fixés.*
- *Promouvoir la reconnaissance des méthodes appliquées par les autres pays pour les évaluations de conformité ainsi que des résultats de ces évaluations à l'aide, par exemple, d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM) ou par d'autres moyens.*

Des réglementations rigides et discriminatoires et le manque de transparence des procédures réglementaires peuvent faire obstacle à la liberté des échanges et des investissements et interdire l'accès au marché d'entreprises étrangères performantes. Il convient de mettre en oeuvre des réformes dans ces

domaines si l'on veut que les pays et les entreprises tirent avantage du développement des échanges et des investissements internationaux et du développement de pratiques commerciales novatrices et efficaces.

Il est possible de recourir à diverses approches unilatérales, bilatérales et multilatérales, mais quelle que soit l'approche retenue, la transparence et les autres principes énoncés ci-dessus doivent être respectés pour aboutir à un système ouvert et non discriminatoire. Une réforme de la réglementation qui permet de faire baisser le coût des réglementations et d'alléger les restrictions exerce naturellement un effet d'ouverture du marché. Lorsque les pays partagent les mêmes objectifs en matière de réglementation, un recours plus large à des normes harmonisées peut présenter des avantages sous forme d'économies d'échelle et de transparence accrue ; cela étant, les gouvernements doivent contrôler rigoureusement la qualité des normes internationales pour s'assurer qu'elles servent bien les objectifs de l'action publique. Les mesures s'appuyant sur le marché peuvent également réduire les distorsions affectant les échanges. Les évaluations de conformité qui manquent de transparence et font double emploi induisent des coûts supplémentaires pour les entreprises ayant des activités internationales, en particulier les PME, et les pays doivent prendre des mesures aux fins de la reconnaissance mutuelle des homologations de produits et de la libre entrée des produits sans procédures redondantes. L'un des moyens les plus efficaces de résoudre le problème consiste à supprimer la réglementation et à remplacer l'homologation par un tiers par des déclarations des fournisseurs. Lorsque cette approche n'est pas possible, la reconnaissance unilatérale et les Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) peuvent constituer des solutions de rechange valables. Les ARM devraient comporter des garanties relatives aux compétences des organismes d'évaluation étrangers afin que le public reste rassuré quant à la qualité des produits importés et des services.

Encadré 9 : Principes internationaux tendant à promouvoir les échanges et l'investissement

Des principes internationaux ont été institués pour les réglementations nationales, lesquels permettent d'assurer la réalisation des objectifs de ces réglementations au moindre coût pour les échanges et les investissements internationaux. Les principes établis par les accords de l'OMC qui sont toutefois variables dans leur champ d'application et leur efficacité, sont notamment les suivants : *la transparence* (les procédures réglementaires devraient être transparentes et ouvertes, en particulier pour les entrants étrangers) ; *la non-discrimination* (les réglementations ne doivent pas faire de discrimination entre les produits ou les entreprises d'origines nationales différentes) ; *la prévention des restrictions inutiles aux échanges* (la réglementation ne devrait pas soumettre les échanges et l'investissement à des restrictions plus importantes qu'il n'est nécessaire pour atteindre les objectifs d'action fixés) ; *le respect des principes de concurrence* (les comportements anticoncurrentiels privés ne devraient pas compromettre les avantages de la réforme pour les prestataires de services et les investisseurs étrangers) ; *la reconnaissance mutuelle* (les évaluations de conformité réalisées par d'autres pays devraient être reconnues comme équivalentes). L'Accord multilatéral sur l'investissement, qui est en cours de négociation, aurait pour effet de réduire les entraves à l'investissement international en instaurant des règles contraignantes telles que le principe du traitement national et le régime de la nation la plus favorisée pour le traitement des investisseurs et des investissements.

Les pays de l'OCDE devraient collaborer en vue d'assurer une mise en oeuvre effective de ces principes et de les renforcer. L'examen triennal du Comité des obstacles techniques de l'OMC peut être une excellente occasion de le faire. Les disciplines instaurées par l'OMC sont susceptibles d'évoluer. La transparence est encore trop limitée pour que les producteurs étrangers puissent être avertis suffisamment tôt des changements prochains et avoir facilement connaissance des règles en vigueur. Le principe de la prévention des restrictions inutiles aux échanges doit être précisé si l'on veut qu'il soit effectivement appliqué par les responsables des réglementations nationales.

7. Recenser les liens importants avec d'autres objectifs de l'action gouvernementale et élaborer des politiques qui permettent de réaliser ces objectifs en favorisant la réforme.

- *Adapter en tant que de besoin, les politiques prudentielles et autres politiques sociales telles que, par exemple, les politiques de la santé, concernant la sécurité, la protection des consommateurs, la sécurité d'approvisionnement énergétique de manière à ce qu'elles répondent à leurs objectifs aussi efficacement que possible dans le cadre d'un environnement concurrentiel.*
- *Examiner les dispositifs non réglementaires, entre autres, les subventions, la fiscalité, les politiques de passation des marchés publics, les instruments commerciaux tels que les droits de douane et autres dispositifs de soutien, et les réformer lorsqu'ils faussent indûment la concurrence.*
- *Faire en sorte que les programmes conçus pour réduire les coûts potentiels de la réforme de la réglementation soient bien ciblés, aient un caractère transitoire et facilitent la réforme au lieu de la retarder.*
- *Mettre en oeuvre la totalité des recommandations issues de l'Etude de l'OCDE sur l'emploi afin d'améliorer la capacité des travailleurs et des entreprises à s'adapter et à mettre à profit les nouvelles perspectives qui peuvent s'offrir pour les entreprises et l'emploi.*

Le vaste programme de réforme proposé dans la Recommandation 1 est destiné à situer la réforme de la réglementation dans un cadre d'action large et cohérent dans lequel s'intègrent les politiques les plus bénéfiques. Ne pas tenir compte des liens entre les politiques et des arbitrages à opérer, des coûts, des risques et des incitations fournies par le marché risquerait de faire échouer la réforme de la réglementation ou de porter préjudice à d'autres aspects de l'action gouvernementale. Dans la plupart des cas, les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures pour atténuer l'ampleur et la durée des coûts et des risques et, par là même, élargir la portée de la réforme. Lorsqu'une réforme de grande ampleur conduit à des changements structurels radicaux, des mesures stabilisatrices et transitoires peuvent être envisagées pour faciliter le passage à la concurrence. Les coûts induits par d'éventuelles pertes d'emplois dans des environnements plus concurrentiels seront atténués si le contexte macro-économique favorise une croissance durable et si les travailleurs et les entreprises sont davantage capables et de tirer parti des nouveaux débouchés en matière d'emploi. L'Etude de l'OCDE sur l'emploi définit un programme général d'action en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Son application permettrait d'atténuer les effets négatifs qui pourront s'exercer sur l'emploi lors de la phase de transition.

La crainte que la réforme ne porte atteinte à la santé, à la sécurité et à la protection des consommateurs constitue un obstacle. Les pouvoirs publics doivent évaluer le potentiel d'augmentation des risques dans des marchés plus ouverts à la concurrence et intervenir, s'il y a lieu, en suivant les principes fondamentaux d'une réglementation bien comprise, de façon à assurer à la fois que les objectifs sociaux ne soient pas sacrifiés et que les nouvelles réglementations soient efficaces sur des marchés concurrentiels. Dans certains cas, les autorités peuvent juger nécessaire d'affecter davantage de ressources à la protection de la santé publique, de l'environnement et des consommateurs pour conserver un moyen de contrôle sur des marchés en expansion.

Encadré 10 : Améliorer la cohérence des réformes de l'action gouvernementale

Des politiques très diverses peuvent contribuer à atténuer la difficulté de réformes structurelles profondes. Le Japon a été confronté à des ajustements spectaculaires à la suite des chocs pétroliers des années 70. L'industrie de l'aluminium en particulier a perdu de sa compétitivité au niveau international sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie. Entre 1978 et 1988, sous l'action notamment d'un ensemble de mesures d'incitation en faveur de l'ajustement, la production de la branche a chuté de 97 pour cent et l'emploi de 94 pour cent. Les incitations en question, inspirées des Politiques d'ajustement positives définies par l'OCDE, comprenaient des mesures pour le déclassement des capacités excédentaires, le transfert des salariés vers d'autres sociétés, la recherche-développement et de nouveaux investissements dans d'autres activités. Des subventions, des incitations fiscales et de faibles taux d'intérêt ont été appliqués en tant qu'instruments de l'action gouvernementale. Ce programme a été engagé avec un calendrier clair et précis et il s'est achevé au moment prévu. Les responsables japonais pensent qu'il a réussi à favoriser l'adaptation de cette industrie.

En Suède, la déréglementation du marché des taxis a entraîné une augmentation rapide du nombre de taxis, une réduction du temps d'attente et l'apparition de services nouveaux. Mais plusieurs autres mesures ont été rendues nécessaires par ce nouveau marché pour lutter contre la fraude fiscale, exercer un contrôle plus rigoureux sur les chauffeurs de taxi, accroître la transparence des tarifs pour les consommateurs et renforcer les sanctions contre les chauffeurs exerçant dans des conditions d'illégalité. La politique de la concurrence est en train d'être réexaminée en vue de trouver un juste équilibre entre une coopération au niveau des prix dans le cadre d'un système de réservation centralisée et une concurrence par les prix.

Le fait de ne pas tenir compte de la totalité du cadre réglementaire peut être à l'origine d'échecs coûteux. Les Etats-Unis s'étant abstenus de prendre des mesures de réforme comme la tarification optimale pour remédier à l'encombrement au niveau des aéroports, le temps de transport total a augmenté après la déréglementation et les avantages de la réforme pour les voyageurs ont diminué de près de 2 milliards de dollars par an.

La suppression des distorsions existantes peut être une condition préalable à la réforme de la réglementation. A titre d'exemple, la "fiscalité écologique" pourrait se substituer aux mesures réglementaires pour atteindre les objectifs visés. Cette réforme doit commencer par éliminer les dispositions fiscales en vigueur (taxes et subventions génératrices de distorsions, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des transports) qui ont des effets non délibérés mais préjudiciables à l'environnement. En 1991, la Suède a engagé une vaste réforme visant à réduire une fiscalité source de distorsions et à compenser les pertes de recettes par l'introduction d'une éco-taxe. La réaffectation des ressources qui en a résulté équivalait à 6 pour cent du PIB. D'ici 1998, le Danemark aura achevé de mettre en place une réforme générale de la fiscalité, dans l'objectif de déplacer la charge fiscale pesant sur le revenu et le travail sur les sources de pollution et l'utilisation de ressources environnementales rares.

L'innocuité des produits alimentaires dans des marchés mondiaux ouverts à une concurrence accrue est une préoccupation constante des pouvoirs publics. Les pressions en faveur d'un renforcement de la réglementation sanitaire et d'une application plus stricte de cette réglementation se sont intensifiées avec les épisodes récents d'affections transmises par voie alimentaire. Le problème à surmonter est de fournir un niveau acceptable de sécurité des produits alimentaires sans imposer des dispositifs de mise en conformité trop contraignants à l'industrie alimentaire ou sans que les consommateurs ne soient indûment pénalisés par une augmentation des coûts. Une première solution consiste à établir une nette distinction entre les réglementations qui s'appliquent à la fourniture d'un bien d'intérêt général et celles qui concernent des avantages privés. Au Canada, les pouvoirs publics ont conservé la responsabilité des réglementations applicables à l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires, mais ont déréglementé la détermination des niveaux de qualité et l'assurance qualité. Agir en coordination avec le secteur privé où la fixation de normes s'opère plus rapidement en est une autre. De plus en plus, les normes imposées par les pouvoirs publics perdent de leur importance car la réglementation spontanée imposée par le marché en matière d'hygiène alimentaire est souvent plus stricte. Les chaînes de distribution britanniques, par exemple, imposent à leurs fournisseurs des normes plus strictes sur les procédés de fabrication et les produits commercialisés sous leur propre marque. Ces dernières années, la réglementation publique a eu tendance à suivre les normes prescrites par les réglementations privées.

VI. ACTIVITÉS DE SUIVI À L'OCDE

La réforme de la réglementation a beaucoup progressé ces dernières années, mais son rythme et sa portée sont très variables d'un pays à l'autre. Par l'analyse pluridisciplinaire et la confrontation des mesures prises à ce jour ainsi que par la procédure d'examens mutuels, l'OCDE peut aider les gouvernements des pays Membres dans ce domaine en mobilisant davantage l'attention des responsables politiques au niveau national, en améliorant la transparence du processus de réforme et en donnant aux gouvernements qui souhaitent entreprendre une réforme les informations dont ils ont besoin pour expliquer pourquoi il importe de faire des efforts soutenus pour réformer la réglementation et ce que cela implique.

A leur réunion de mai 1997 à l'OCDE, les ministres ont accueilli favorablement le rapport sur la réforme de la réglementation et ont approuvé les principes qui y sont énoncés. Ils ont convenu de s'employer à mettre en oeuvre ses recommandations concernant l'amélioration par les gouvernements de leurs réglementations et processus réglementaires. Ils ont pris note de l'intention de l'OCDE d'entreprendre de nouveaux travaux au niveau des différents secteurs et des politiques d'ensemble et ont invité l'OCDE à examiner à compter de 1998 les efforts de réforme de la réglementation des pays Membres, notamment sur la base d'auto-évaluations, afin de contribuer à une amélioration constante des pratiques réglementaires.

NOTES

1. La version sommaire du Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (8 pages) est disponible gratuitement auprès du Service de la gestion publique de l'OCDE, elle se trouve également sur Internet à <http://www.oecd.org/>. Les rapports sectoriels et thématiques publiés séparément par l'OCDE en deux volumes sont intitulés : **Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Etudes sectorielles** et **Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Etudes thématiques**. Les 11 rapports qui constituent ces volumes sont : “La réforme des réglementations dans les services de télécommunications” ; “La réforme de la réglementation dans l'industrie des services financiers” ; “La réforme de la réglementation et les services professionnels” ; “La réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité” ; “La réforme de la réglementation et le secteur agroalimentaire” ; “Les normes applicables aux produits, l'évaluation de la conformité et la réforme de la réglementation” ; “Les effets macro-économiques de la réforme de la réglementation” ; “La concurrence, les consommateurs et la réforme de la réglementation” ; “La réforme de la réglementation, la compétitivité industrielle et l'innovation” ; “La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public” ; “L'ouverture des marchés et la réforme de la réglementation”. Les renseignements pour obtenir ces publications se trouvent sur la couverture au dos de la publication.