

2012



**RECOMMANDATION DU CONSEIL
CONCERNANT LA POLITIQUE
ET LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRES**

Le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE

Le Comité de la politique de la réglementation a pour mandat d'aider les Membres et non-Membres à établir et renforcer leur capacité à œuvrer pour la qualité et l'adaptation de la réglementation. Il bénéficie du soutien du personnel de la Division de la politique de la réglementation, qui dépend de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

Dans le cadre de l'attention toute particulière qu'elle porte aux questions liées à la conception des institutions et à la mise en œuvre des politiques, la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE favorise l'apprentissage mutuel et la diffusion des bonnes pratiques, au-delà des différences qui existent entre les sociétés et les marchés. L'objectif est d'aider les pays à se doter de meilleures institutions et à mettre en œuvre, au niveau national comme au niveau régional, des politiques permettant d'assurer un développement économique et social durable.

Pour tout renseignement complémentaire sur la politique de la réglementation, veuillez vous rendre sur notre site Web, à l'adresse www.oecd.org/regreform, ou contacter Nikolai Malyshev (nikolai.malyshev@oecd.org) ou Gregory Bounds (gregory.bounds@oecd.org).

AVANT-PROPOS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OCDE

La crise financière et économique mondiale a révélé d'importantes défaillances au niveau de la gouvernance et de la réglementation qui ont entamé la confiance dans les institutions du secteur public comme dans celles du secteur privé. Dans un climat d'incertitude économique persistante, le rétablissement de la confiance et le retour à la croissance passent nécessairement par la mise en place, au niveau national, de cadres réglementaires performants assurant la transparence et l'efficacité des marchés.



Cette Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires est le premier texte international depuis la crise à aborder de façon exhaustive les questions de politique de la réglementation. La Recommandation :

- » propose aux pouvoirs publics, en cette période décisive, des orientations claires sur les principes, mécanismes et institutions nécessaires pour assurer la conception, l'application et la révision de leur cadre réglementaire conformément aux exigences les plus strictes ;
- » conseille les pouvoirs publics sur le bon usage à faire de la réglementation pour améliorer la situation sociale, environnementale et économique ;
- » prône une mobilisation à l'échelle de l'ensemble de l'administration autour de la réforme de la réglementation, en insistant sur l'importance de la concertation, de la coordination, de la communication et de la coopération face aux défis liés à l'interdépendance des secteurs d'activité et des économies.

Le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE, qui a pour mandat d'aider les Membres et les pays partenaires à établir et renforcer leur capacité à œuvrer pour la qualité et l'adaptation de la réglementation, a élaboré ces orientations à l'issue d'un examen approfondi de l'expérience accumulée par l'OCDE depuis plus d'une décennie en matière de mise en œuvre de réformes systématiques de la réglementation. La rédaction de la Recommandation s'est échelonnée sur une période de douze mois, dans le cadre d'une collaboration étroite avec la société civile, le TUAC, le BIAC, les Comités de l'OCDE et son Secrétariat.

Cette nouvelle Recommandation de l'OCDE montre que ses pays Membres ont conscience qu'il faut favoriser des politiques de la réglementation meilleures pour des vies meilleures, et qu'ils ont la volonté politique de le faire. Je les encourage à faire un usage actif de ce texte et à le mettre au service d'une action publique efficace et de sociétés plus prospères, plus solidaires et plus respectueuses de l'environnement.

Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU COMITÉ DE LA POLITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION DE L'OCDE



La crise financière mondiale a montré avec plus d'acuité que jamais l'importance de cadres réglementaires solides. Une bonne réglementation est essentielle pour assurer l'efficacité de nos économies sans sacrifier d'importants objectifs sociaux et environnementaux. Toutefois, la mise en place d'un bon cadre réglementaire est une tâche exigeante et incessante.

Cette nouvelle Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires est le fruit d'une évaluation attentive des bonnes pratiques recensées par le Comité de la politique de la réglementation au fil des examens auxquels il soumet les pays de l'OCDE depuis une décennie. Elle montre que la réflexion menée dans ce domaine complexe a mûri et que des leçons ont été tirées. La Recommandation propose un cadre systémique de gouvernance permettant d'améliorer en permanence la qualité des textes réglementaires. Elle adresse aux pouvoirs publics des conseils quant au renforcement des institutions et à l'application d'outils de gestion de la réglementation. Elle propose aussi des outils de mesure ou des points de référence concrets permettant aux pays d'évaluer leur aptitude à élaborer et à appliquer une réglementation de qualité.

Conscients de l'importance accrue d'une bonne réglementation face aux difficultés que tous les pays rencontrent à l'heure actuelle, les participants à la conférence internationale organisée par l'OCDE sur le thème « La politique de la réglementation à la croisée des chemins : vers un nouvel agenda pour les politiques » ont appelé de leurs vœux de nouveaux principes directeurs en matière de politique de la réglementation. Dans les mois qui ont suivi, les membres du Comité de la politique de la réglementation ont travaillé à la rédaction de la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires. En plus de leurs discussions au sein du Comité, ils ont mené à bien un vaste processus de concertation sur les avant-projets du texte de la Recommandation.

La Recommandation servira de base à un dialogue plus clair avec les Membres et les non-Membres sur les politiques, les pratiques et les institutions nécessaires à l'amélioration systémique de la qualité de la réglementation. Elle facilitera la mise en place de pratiques comparatives et, partout où les capacités actuelles sont limitées, servira de cadre à la formulation de conseils à l'intention des pays désireux d'améliorer leur gouvernance réglementaire.

En tant que nouveau président du Comité de la politique de la réglementation, c'est pour moi un privilège de pouvoir soutenir et saluer cette Recommandation.

Gary Banks AO
Président du Comité de la politique de la réglementation, OCDE
Président de la Commission de la productivité australienne

RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT LA POLITIQUE ET LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRES

LE CONSEIL,

VU les articles 1, 2a), 3 et 5b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

VU la Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle [C(95)21/FINAL], y compris la Liste de critères de référence pour la prise de décision en matière de réglementation ;

VU le Rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme réglementaire [C/MIN(97)10 (Sommaire) et C/MIN(97)10/ADD], les Principes directeurs de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation [C(2005)52 et CORR1], la Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation [SG/SGR(2005)4] et la Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence [C(2009)130] ;

PRENANT NOTE des progrès considérables accomplis par les Membres et les non-Membres dans l'amélioration de la qualité de la réglementation, ainsi que des instruments et des institutions permettant la prise de décisions à partir d'observations factuelles ;

PRENANT NOTE du fait que, parmi les défis auxquels les gouvernements sont aujourd'hui confrontés et auxquels ils devront également faire face dans un avenir prévisible, figurent des problèmes liés à la réglementation qui n'ont pas été abordés de façon systématique dans les décisions, recommandations et principes antérieurs de l'OCDE ;

RECONNAISSANT que la démocratie et l'État de droit dépendent de cadres réglementaires solides, qu'ils renforcent par ailleurs ;

RECONNAISSANT que les réglementations constituent l'un des principaux leviers permettant aux gouvernements d'agir afin de promouvoir la prospérité économique, d'améliorer le bien-être et de préserver l'intérêt général ;

RECONNAISSANT que des réglementations bien conçues peuvent générer, dans les domaines économique et social, des améliorations considérables, qui dépassent les coûts de la réglementation, et contribuer au bien-être collectif ;

PRENANT NOTE du fait que la politique de réglementation, en tant que cadre d'action publique régissant la manière dont les réglementations sont élaborées, évaluées et révisées, devrait être appliquée au niveau le plus élevé par le cabinet du Président ou du Premier Ministre, et exige la mise en œuvre de pratiques de bonne gouvernance dans tous les ministères et aux différents niveaux d'administration ;

RECONNAISSANT que les crises financières et les cycles économiques, l'innovation, le changement social, les défis environnementaux et la recherche de nouvelles sources de croissance font ressortir l'importance de cadres réglementaires pour le bon fonctionnement des marchés et des sociétés, et de politiques et institutions de réglementation pour faire face à l'interdépendance des secteurs d'activité et des économies ;

RECONNAISSANT que l'OCDE a joué un rôle prépondérant, au sein de la communauté internationale, en faveur de la réforme des réglementations et de la mise en œuvre de pratiques réglementaires saines au niveau de l'ensemble de l'administration ; et

RECONNAISSANT que le Comité de la politique de la réglementation a été créé en 2009 afin d'aider les Membres et les non-Membres à établir et renforcer leur capacité à œuvrer pour la qualité et l'adaptation de la réglementation ;

Sur la proposition du Comité de la politique de la réglementation :

I. RECOMMANDE aux Membres de :

1. S'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.
2. Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.
3. Mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.
4. Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.
5. Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.

6. Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.
7. Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.
8. Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable. Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces mécanismes d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.
9. Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies adaptées pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.
10. Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.
11. Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.
12. Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

II. RECOMMANDE que les Membres prennent des mesures appropriées en vue d'appliquer des normes exigeantes et d'améliorer les processus réglementaires, pour faire en sorte que les réglementations soient utilisées judicieusement à l'appui de politiques économiques, sociales et environnementales, et pour tenir compte des principes énoncés dans la présente Recommandation, lesquels sont rappelés et précisés dans l'Annexe à la Recommandation, qui en fait partie intégrante ;

III. INVITE les Membres et le Secrétaire général à assurer la diffusion de la présente Recommandation ;

IV. INVITE les non-Membres à tenir compte de la présente Recommandation et à y adhérer ;

V. CHARGE le Comité de la politique de la réglementation de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil à cet égard, au plus tard trois ans après son adoption puis à intervalles réguliers, en concertation avec les autres comités compétents de l'OCDE.

La Recommandation du Conseil sur la Réforme et la Gouvernance Réglementaires a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 22 Mars 2012.

ANNEXE À LA RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT LA POLITIQUE ET LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRES

1. **S'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.**

- 1.1 La politique réglementaire définit la démarche par laquelle les autorités, lorsqu'elles ont cerné un objectif, décident de l'opportunité d'utiliser la réglementation comme instrument d'action, et procèdent à l'élaboration et à l'adoption d'un texte suivant une décision prise sur la base d'observations factuelles. Une politique qui vise explicitement à garantir que la réglementation et l'organisation réglementaire servent l'intérêt général devrait engager les autorités à :
- » adopter, pour la prise de décision réglementaire, un cycle continu, de la définition des objectifs de l'action publique à la conception de la réglementation et à l'évaluation ;
 - » recourir à la réglementation lorsque c'est le mieux indiqué pour atteindre les objectifs de l'action publique, en appliquant la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle [C(95)21/FINAL] ;
 - » tenir un système de gestion de la réglementation, avec notamment une analyse d'impact *ex ante* et une évaluation *ex post* comme instruments essentiels d'une prise de décision fondée sur des observations factuelles ;
 - » énoncer clairement les objectifs, les stratégies et les avantages de la politique réglementaire ;
 - » examiner systématiquement et périodiquement la réglementation en vigueur pour rechercher et éliminer ou remplacer les textes dépassés, insuffisants ou inefficaces ;
 - » élaborer, appliquer et évaluer une stratégie de communication qui permette un soutien continu en faveur des objectifs touchant à la qualité de la réglementation.
- 1.2 Pour obtenir des résultats, les autorités devraient :
- » adopter une approche intégrée, qui considère les politiques, les institutions et les instruments comme un tout, à tous les niveaux d'administration et dans l'ensemble des secteurs, compte tenu du rôle du législateur pour assurer la qualité des lois ;

- » reconnaître que ses différentes composantes, par ex. l'évaluation d'impact et la simplification administrative, sont importantes mais ne sauraient remplacer un programme complet ;
 - » étudier les effets de la réglementation sur la compétitivité et la croissance économique ;
 - » s'engager à appliquer les principes de la politique réglementaire lors de l'élaboration des textes qui mettent en œuvre des politiques sectorielles, et veiller à faire en sorte que les réglementations servent l'intérêt général en encourageant les échanges, la concurrence et l'innovation afin d'en retirer des avantages, tout en réduisant le plus possible les risques systémiques ;
 - » surveiller les effets de la réglementation et des mécanismes réglementaires ;
 - » élaborer des programmes visant à réduire les frais administratifs et les coûts de conformité liés à la réglementation sans compromettre les objectifs réglementaires légitimes.
- 1.3 Les autorités devraient mettre en place et entretenir des moyens stratégiques pour s'assurer que la politique réglementaire reste pertinente et efficace, et qu'elle peut s'adapter aux nouveaux défis à relever. Une des fonctions essentielles des pouvoirs publics consiste à faire en sorte que les réglementations en vigueur fournissent à la collectivité le degré de protection nécessaire, et de veiller à disposer des moyens stratégiques indispensables pour déterminer si une intervention réglementaire est nécessaire et si elle se révélera efficace.
- 1.4 Les autorités devraient publier une déclaration de principe formelle et contraignante à l'appui de la réforme de la réglementation, comprenant notamment des lignes directrices relatives à l'utilisation des instruments d'action et des procédures réglementaires. Il convient d'évaluer, pour s'assurer qu'elle répond bien aux besoins et qu'elle permet de combler les insuffisances en matière de réglementation, la conception des cadres institutionnels et des ressources indispensables pour mettre en œuvre la politique réglementaire, et notamment pour faire appliquer la réglementation.
- 1.5 La politique réglementaire devrait marquer une préférence pour la réglementation axée sur les résultats et promouvoir l'efficacité du marché.
- 1.6 La politique réglementaire devrait définir avec précision les responsabilités des différents ministres qui la mettront en œuvre dans leurs domaines de compétence respectifs. De plus, les gouvernements devraient envisager de charger un ministre particulier de la responsabilité politique de poursuivre et de renforcer la mise en œuvre de l'ensemble de la politique gouvernementale de la qualité de la réglementation et d'assurer l'impulsion et le contrôle des mécanismes de gouvernance réglementaire. Le rôle de ce ministre pourrait consister notamment à :
- » suivre la coordination interministérielle des activités de réforme réglementaire et en rendre compte ;
 - » rendre compte de l'efficacité du système de gestion de la réglementation au regard des résultats voulus ;
 - » trouver les améliorations que l'on peut, à l'échelle du système entier, apporter au cadre de la politique réglementaire et aux méthodes de gestion de la réglementation.

2. Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.

- 2.1 Les autorités devraient instituer une politique explicite précisant les modalités d'une consultation publique, à la fois ouverte et équilibrée, sur l'élaboration des règles.
- 2.2 Les autorités devraient coopérer avec les parties prenantes pour réviser la réglementation en vigueur et élaborer de nouveaux textes :
 - » en faisant participer activement toutes les parties prenantes au cycle d'élaboration de la réglementation et en organisant le processus de consultation de façon à optimiser la qualité et la pertinence des informations obtenues ;
 - » en consultant sur tous les aspects de l'analyse des évaluations d'impact de la réglementation et en utilisant, par exemple, ces évaluations dans le cadre du processus de consultation ;
 - » en mettant à la disposition du public, dans la mesure du possible, tous les éléments pertinents des dossiers réglementaires, y compris les analyses qui servent de base aux textes, ainsi que les raisons des décisions réglementaires et toutes les données pertinentes ;
 - » en axant les examens de la réglementation sur les besoins des parties concernées par la réglementation et en coopérant avec ces dernières tout au long du processus de conception et de révision, notamment pour la hiérarchisation des objectifs, l'évaluation de la réglementation et la rédaction de propositions de simplification ;
 - » en évaluant, sous l'angle de la compétitivité, les effets de la réglementation sur différents acteurs économiques du marché.
- 2.3 Il convient d'évaluer régulièrement l'efficacité de la réglementation et de l'appareil réglementaire, compte tenu, entre autres, des effets sur les parties concernées et de la perception qu'elles en ont. Les résultats de ces évaluations devraient être communiqués au public.
- 2.4 Il importe de faire en sorte que les politiques et les pratiques d'inspection et de contrôle respectent les droits légitimes des assujettis, qu'elles soient conçues de manière à ce que le respect et l'application des règles garantissent au public un avantage net maximum et qu'elles évitent d'imposer des charges inutiles à ceux qui sont soumis aux inspections.
- 2.5 L'ensemble de la réglementation devrait être aisément accessible au public. Des bases de données législatives et réglementaires complètes et à jour devraient être consultables gratuitement par le public sur l'Internet au moyen d'une interface conviviale.
- 2.6 Les autorités devraient mener une politique qui exige que les textes réglementaires soient rédigés dans un langage clair. Elles devraient aussi donner des orientations précises sur le respect de la réglementation en s'assurant que les parties concernées comprennent leurs droits et leurs obligations.

3. Mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.

- 3.1 Un organe permanent chargé du contrôle de la réglementation devrait être établi à proximité du centre du gouvernement, pour faire en sorte que la réglementation serve la politique du gouvernement dans son ensemble. La solution institutionnelle précise doit être adaptée à chaque système de gouvernance.
- 3.2 Les pouvoirs de l'organe de contrôle de la réglementation devraient être énoncés dans le mandat, par exemple une loi ou un décret. Dans l'accomplissement de ses fonctions techniques d'évaluation et de conseil sur la qualité des évaluations d'impact, l'organe de contrôle doit être indépendant de toute influence politique.
- 3.3 L'organe de contrôle de la réglementation devrait être chargé d'une série de fonctions ou tâches afin de favoriser la prise de décisions de grande qualité fondées sur des observations factuelles. Parmi ces tâches devraient figurer :
- » le contrôle de la qualité par l'examen de la qualité des évaluations d'impact et le rejet des projets de réglementation où les évaluations d'impact sont insuffisantes ;
 - » l'étude des moyens de rendre la réglementation plus efficace, notamment en favorisant l'examen des mesures réglementaires dans les domaines d'intervention où la réglementation devrait s'avérer nécessaire ;
 - » la contribution à l'amélioration systématique de la mise en œuvre de la politique réglementaire ;
 - » la coordination de l'évaluation *ex post* pour la révision de la politique suivie et pour le perfectionnement des méthodes *ex ante* ;
 - » l'apport d'une formation et d'orientations sur les évaluations d'impact et les stratégies visant à améliorer la performance de la réglementation.
- 3.4 Les travaux de l'organe de contrôle, notamment pour ce qui concerne l'examen des évaluations d'impact, devraient être évalués régulièrement.

4. Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.

- 4.1 Adopter des méthodes d'analyse d'impact *ex ante* proportionnées à l'importance de la réglementation et leur associer des analyses coûts-avantages élargies aux conséquences de la réglementation pour la qualité de la vie, compte tenu de ses effets économiques, sociaux et environnementaux, notamment des effets redistributifs qu'elle peut avoir au fil du temps, en précisant les bénéficiaires probables et ceux qui en supporteront les coûts.
- 4.2 Les politiques d'évaluation *ex ante* devraient exiger la mise en évidence d'un besoin précis, ainsi que de l'objectif (par exemple la nécessité de remédier à une défaillance du marché ou de protéger les droits des citoyens) qui justifie le recours à la réglementation.
- 4.3 Les politiques d'évaluation *ex ante* devraient prévoir l'examen d'autres moyens d'aborder les objectifs de l'action publique, notamment d'autres options réglementaires et de substituts à la réglementation permettant de définir et de choisir l'instrument ou la panoplie d'instruments les mieux indiqués pour atteindre ces objectifs. Il importe de toujours prendre en considération l'option consistant à maintenir le statu quo ou à s'en remettre au scénario de référence. L'évaluation *ex ante* doit, dans la plupart des cas, mettre en évidence les stratégies qui devraient produire le plus grand avantage net pour la collectivité, y compris des stratégies complémentaires associant réglementation, formation et normes volontaires.
- 4.4 Lorsque les projets de réglementation auraient d'importantes conséquences, l'évaluation *ex ante* des coûts, des avantages et des risques devrait être quantitative chaque fois que possible. Les coûts de la réglementation englobent les dépenses directes (frais administratifs, coûts financiers et dépenses d'investissement) et indirectes (coûts d'opportunité), que ces montants soient à la charge d'entreprises, de particuliers ou de l'État. Les évaluations *ex ante* doivent, le cas échéant, fournir une description qualitative des impacts qu'il est difficile, voire impossible, de quantifier, par exemple en matière d'équité, de justice et d'effets redistributifs.
- 4.5 L'analyse d'impact de la réglementation devrait, dans la mesure du possible, être mise à la disposition du public en même temps que les projets de réglementation. Elle doit être établie sous une forme appropriée et dans un délai suffisant pour permettre aux parties prenantes d'apporter leur contribution et pour aider à la prise de décision. Les bonnes pratiques supposent le recours à l'analyse d'impact de la réglementation dans le cadre du processus de consultation.

- 4.6 Les politiques d'évaluation *ex ante* devraient préciser que la réglementation vise à renforcer, non à compromettre, la concurrence et le bien-être des consommateurs et que, dans la mesure où une réglementation dictée par l'intérêt général risque d'avoir un impact à cet égard, les autorités devraient étudier les moyens de limiter les répercussions négatives et les évaluer attentivement par rapport aux avantages annoncés de la réglementation. Il convient notamment de déterminer si les objectifs de la réglementation ne peuvent être atteints par d'autres moyens moins restrictifs.
- 4.7 Lorsqu'ils réalisent une évaluation, les responsables devraient :
- » évaluer les conséquences économiques, sociales et environnementales, si possible en termes quantitatifs et financiers, en tenant compte des effets possibles à long terme et en fonction de considérations géographiques ;
 - » déterminer si l'adoption d'instruments internationaux communs permettra d'apporter une réponse efficiente aux problèmes pratiques constatés par les autorités et favorisera la cohérence au niveau mondial en réduisant au minimum les perturbations des marchés nationaux et internationaux ;
 - » évaluer les effets sur les petites et moyennes entreprises et montrer comment les frais administratifs et le coût du respect de la réglementation sont réduits au minimum.
- 4.8 L'AIR devrait pouvoir s'appuyer sur des politiques claires, des programmes de formation, des orientations et des mécanismes de contrôle de la qualité pour la collecte et l'utilisation des données. Elle devrait être intégrée dès le début de l'élaboration des politiques et encouragée par les organismes publics et le centre de gouvernement.

5. Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.

- 5.1 Les méthodes d'analyse d'impact de la réglementation devraient être intégrées dans les programmes d'examen et de révision des réglementations en vigueur. Ces programmes devraient inclure un objectif explicite concernant l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des réglementations, notamment une meilleure conception des instruments réglementaires et la réduction des coûts de la réglementation pour les particuliers et l'entreprise, dans le cadre d'une politique visant à promouvoir l'efficacité économique.
- 5.2 Des examens devraient, de préférence, être programmés pour évaluer systématiquement toutes les réglementations importantes au fil du temps, améliorer la compatibilité et la cohérence des textes existants, réduire les fardeaux réglementaires inutiles et faire ressortir les conséquences importantes et involontaires que pourrait induire la réglementation. Il conviendrait de repérer en priorité les réglementations inefficaces et celles qui exercent des incidences économiques importantes sur les utilisateurs et/ou un impact en matière de gestion des risques. Il faudrait envisager d'inclure dans les textes réglementaires le recours à un mécanisme d'examen permanent, par exemple sous la forme de clauses de réexamen dans la législation primaire et de clauses de temporisation dans la législation secondaire.
- 5.3 Les programmes d'examen devraient évaluer les progrès accomplis dans le sens d'une cohérence avec les politiques économiques, sociales et environnementales.
- 5.4 Les programmes de simplification administrative devraient comprendre, lorsque cela est possible, des mesures du poids global de la réglementation, et envisager l'utilisation d'objectifs explicites comme moyen de réduire les charges administratives pour les particuliers et les entreprises. Des méthodes qualitatives devraient compléter les méthodes quantitatives afin de mieux cibler les efforts.
- 5.5 Il importe d'exploiter les possibilités offertes par les technologies de l'information et les guichets uniques pour les licences, permis et autres formalités requises afin de rationaliser la fourniture des services et de les axer davantage sur les utilisateurs.
- 5.6 Il convient d'examiner les moyens par lesquels particuliers et entreprises devraient interagir avec les autorités pour satisfaire aux exigences réglementaires et réduire les coûts de transaction.

6. Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.

- 6.1 Examiner l'efficacité des programmes visant à améliorer l'application de la réglementation administrative interne pour s'assurer qu'ils sont efficaces et efficients, et qu'ils répondent à des objectifs clairement définis en matière de fourniture de services publics.
- 6.2 Définir et évaluer des stratégies de collecte et de gestion des données afin de garantir la disponibilité des informations de grande qualité indispensables à l'établissement des rapports, tout en évitant d'imposer des charges administratives inutiles.
- 6.3 Favoriser l'instauration d'une fonction externe d'examen, comportant notamment la contribution de parties prenantes et de la société civile. L'évaluation de l'AIR par l'organe de contrôle de la réglementation devrait elle-même faire l'objet d'une évaluation périodique par une tierce partie indépendante, par exemple l'organe national de vérification des comptes.
- 6.4 Les programmes de simplification et de réforme devraient être évalués à l'aune de l'intérêt qu'ils présentent pour le public par rapport aux ressources nécessaires à leur mise en œuvre. L'évaluation devrait s'attacher principalement aux résultats et aux effets pour la société, avant de quantifier la réduction des charges administratives.

7. Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.

- 7.1 Les dispositions législatives qui confèrent un pouvoir réglementaire à un organisme particulier devraient définir clairement les objectifs auxquels répondent ces textes, ainsi que les prérogatives de l'autorité en question.
- 7.2 Afin d'assurer que les organismes de réglementation font partie intégrante du dispositif réglementaire, les pouvoirs publics devraient constituer et tenir un registre public de toutes les entités officielles habilitées à exercer des fonctions de réglementation. Un tel registre devrait exposer en détail les objectifs définis par la loi pour chaque organisme de réglementation et fournir la liste des instruments réglementaires administrés par ce dernier.
- 7.3 La création d'organismes de réglementation indépendants devrait être envisagée dans les cas où :
- » il faut que l'organisme de réglementation soit indépendant afin de préserver la confiance du public ;
 - » les entités publiques et privées sont réglementées dans le même cadre, ce qui rend indispensable la neutralité sur le plan de la concurrence ;
 - » les décisions des organismes de réglementation peuvent avoir des impacts économiques importants sur les parties réglementées et il faut protéger l'impartialité de l'organisme.
- 7.4 Des mécanismes de responsabilité à l'égard du public devraient définir clairement comment un organisme de réglementation est tenu de s'acquitter de ses responsabilités avec les compétences nécessaires, mais aussi avec intégrité, honnêteté et objectivité.
- 7.5 Les organismes de réglementation devraient être tenus de suivre la politique réglementaire, ce qui implique notamment de faire participer les parties prenantes et d'effectuer des AIR lors de l'élaboration de projets de réglementation ou de lignes directrices, ou d'autres formes de dispositions non contraignantes.
- 7.6 Les performances de l'organisme de réglementation devraient être soumises régulièrement à une évaluation extérieure.

8. Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable. Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces mécanismes d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.

- 8.1 Les particuliers et les entreprises qui sont soumis aux décisions des autorités publiques devraient avoir facilement accès à des systèmes permettant de contester l'exercice de ce pouvoir. Cet aspect est particulièrement important pour ce qui concerne les sanctions réglementaires, c'est-à-dire édictées par une autorité en vertu d'une réglementation.
- 8.2 Cet accès devrait comprendre le droit de faire appel des décisions des organismes de réglementation pour des motifs juridiques, y compris des motifs ayant trait à l'équité procédurale et à l'application régulière de la loi. Cela devrait comprendre également la possibilité de contester au tribunal la légalité de toute disposition officielle sur laquelle se fondent les décisions des autorités de réglementation, par rapport à des prescriptions légales hiérarchiquement plus élevées, notamment les normes constitutionnelles.
- 8.3 En principe, les appels devraient être reçus par une autorité distincte de l'organisme ayant pris la décision réglementaire d'origine.
- 8.4 Les pouvoirs publics devraient, le cas échéant, établir des normes quant au délai dans lequel le requérant peut s'attendre à une décision administrative.

9. Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies flexibles pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.

- 9.1 Les pouvoirs publics devraient faire figurer leur stratégie en matière de risque et de réglementation dans la déclaration publique qui sous-tend la réforme réglementaire. Ils devraient élaborer et actualiser régulièrement des instructions sur les méthodes d'évaluation, de gestion et de communication des risques en ce qui concerne l'utilisation de la réglementation pour assurer la protection du public et de l'environnement.
- 9.2 Les organismes de réglementation devraient mettre en place un système responsable d'examen des évaluations des risques qui accompagnent les principaux projets de réglementation relatifs à des questions scientifiques importantes ou novatrices, par exemple dans le cadre d'examens par les pairs réalisés par des experts.
- 9.3 Évaluer l'efficacité probable des stratégies en matière de risques du point de vue de leur capacité d'identifier et d'éclairer les mesures réglementaires qui contribueront à éviter ou à atténuer les risques catastrophiques ou systémiques, et à limiter au maximum les conséquences non désirées et les arbitrages entre les risques potentiels. Veiller à ce que les systèmes de gestion des risques intègrent les enseignements tirés d'événements passés, notamment les échecs et les accidents évités de justesse.
- 9.4 Les pouvoirs publics devraient envisager l'utilisation de méthodes fondées sur les risques pour la conception et la mise en œuvre de stratégies de respect de la réglementation afin d'accroître la probabilité d'atteindre les objectifs en matière de respect de la réglementation et de réduire au minimum les coûts imposés aux particuliers et aux entreprises par le biais de procédures de vérification de la conformité et de mise en œuvre.
- 9.5 Les autorités de réglementation devraient être tenues d'élaborer, de mettre en œuvre et de réexaminer les stratégies de vérification de la conformité de la réglementation par rapport aux critères fondés sur les risques.
- 9.6 Lorsque le principe de précaution est appliqué, les organismes de réglementation devraient établir un système responsable d'examen à mesure que l'on dispose d'informations scientifiques pertinentes.

10. Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.

- 10.1 Élaborer des mécanismes de coordination appropriés pour définir des politiques et des pratiques réglementaires pour tous les niveaux d'administration, y compris, le cas échéant, par le biais de mesures d'harmonisation ou d'accords de reconnaissance mutuels.
- 10.2 Élaborer des outils permettant de diagnostiquer les problèmes de réglementation qui concernent les différents niveaux d'administration (y compris les organisations supranationales) en vue de recenser les réglementations qui se chevauchent et d'y remédier.
- 10.3 Tirer parti de la proximité entre les administrations infranationales et les entreprises et les particuliers au niveau local pour mettre en place des procédures de consultation efficaces lors de l'élaboration des réglementations et mieux prendre en compte les besoins locaux dans la politique générale de la réglementation, à tous les niveaux d'administration.
- 10.4 Favoriser l'échange d'informations et les mécanismes de transparence entre les différents niveaux d'administration pour remédier aux asymétries de l'information et promouvoir les complémentarités entre les différents organismes de réglementation.
- 10.5 Diffuser les pratiques réglementaires novatrices que l'on observe à l'échelon local, notamment l'utilisation effective de références entre juridictions différentes.
- 10.6 Faciliter les variations et les expérimentations locales des méthodes de réglementation lorsque cela est bénéfique au niveau national.
- 10.7 Les instances supranationales habilitées à édicter des réglementations devraient être encouragées à examiner et à appliquer tous les aspects pertinents de la présente Recommandation.

11. Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.

- 11.1 Les pouvoirs publics devraient soutenir la mise en œuvre des politiques et des programmes de réglementation au niveau infranational afin de réduire à l'échelon local ou régional les coûts et les obstacles d'origine réglementaire qui restreignent la concurrence et nuisent à l'investissement, à la croissance des entreprises et à la création d'emplois.
- 11.2 Promouvoir la mise en œuvre des programmes pour évaluer et réduire le coût d'application de la réglementation au niveau infranational.
- 11.3 Promouvoir l'élaboration de procédures au niveau infranational afin d'évaluer les domaines dans lesquels la réforme et la simplification réglementaires sont les plus urgentes pour éviter les cas de vide juridique, les incohérences, les doubles emplois et les chevauchements.
- 11.4 Pour favoriser une administration efficace, les redevances de réglementation devraient être fixées de manière à permettre de couvrir les dépenses, et non pas pour produire des recettes supplémentaires.
- 11.5 Favoriser le renforcement des capacités de gestion de la réglementation au niveau infranational au moyen de l'administration électronique et de la simplification administrative s'il y a lieu, et par des politiques appropriées de gestion des ressources humaines.
- 11.6 Recourir à des mesures d'incitation appropriées pour encourager les autorités infranationales à effectuer des analyses d'impact de la réglementation (AIR) pour examiner les conséquences des nouvelles réglementations et des amendements aux réglementations existantes, notamment en repérant et en évitant les obstacles au bon fonctionnement des marchés nationaux nouveaux ou émergents.
- 11.7 Mettre au point des mesures incitatives pour favoriser la coordination horizontale entre autorités, afin d'éliminer les obstacles au fonctionnement décloisonné des marchés intérieurs et de limiter les risques de nivellement par le bas, et mettre en place des mécanismes permettant de régler les différends entre autorités locales.
- 11.8 Prévenir les conflits d'intérêts en séparant clairement la fonction réglementaire des autorités infranationales de leur rôle de prestataires de services.

12. Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

- 12.1 Dans une économie qui se mondialise toujours davantage, la coopération réglementaire internationale devrait s'inscrire dans la gestion des risques à l'échelle du système et dans la planification des politiques à long terme.
- 12.2 Les pouvoirs publics devraient tenir compte du cadre réglementaire international pertinent lorsqu'ils formulent des projets de réglementation, de manière à favoriser la cohérence globale.
- 12.3 Les pouvoirs publics devraient agir conformément aux obligations qui leur incombent au titre de traités internationaux (par exemple : les accords signés dans le cadre de l'OIT, des Nations Unies et de l'OMC/du GATT) et, partant, veiller à ce que leurs réglementations accordent aux produits et services étrangers un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les produits et services équivalents d'origine nationale ou ceux qui proviennent d'un autre pays.
- 12.4 Les pouvoirs publics devraient coopérer avec les autres pays afin de promouvoir l'élaboration et la diffusion des bonnes pratiques et des innovations en matière de politique et de gouvernance réglementaires.
- 12.5 Les pouvoirs publics devraient contribuer aux travaux des instances internationales, notamment privées ou semi-privées, qui favorisent une meilleure coopération réglementaire internationale.
- 12.6 Les pouvoirs publics devraient éviter les doublons lorsque la prise en compte des réglementations et des normes en vigueur permettrait, à moindre coût, d'atteindre le même objectif d'intérêt public.
- 12.7 Il convient que les processus de consultation relatifs aux projets de réglementation soient ouverts aux contributions de parties prenantes étrangères et nationales.

APPENDICE 1. NOTE EXPLICATIVE RELATIVE À LA RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT LA POLITIQUE ET LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRES

Cette section apporte des précisions sur les principes énoncés dans la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires. Elle vise à aider le lecteur à comprendre le contexte des éléments figurant dans la Recommandation. Présentée à titre d'information uniquement, elle ne fait pas partie de la Recommandation.

Introduction

La Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires s'appuie sur et développe les instruments de l'OCDE sur la réforme de la réglementation et la gestion réglementaire adoptés depuis 1995, afin d'apporter des réponses actualisées aux défis posés par la politique de la réglementation. La Recommandation traite de la politique de la réglementation, de la gestion et de la gouvernance réglementaires et constitue un instrument destiné à l'ensemble des administrations, qui peut et doit être appliqué par les ministères sectoriels, ainsi que par les autorités de la réglementation et de la concurrence.

La crise financière a renforcé la nécessité et fait ressortir l'importance d'un cadre réglementaire performant pour la transparence et l'efficacité des marchés, avec les incitations appropriées. Les sociétés ont besoin de politiques et d'institutions de réglementation aussi pour faire face à l'interdépendance des secteurs d'activité et des économies. Des cadres réglementaires justes, transparents et clairs constituent également une condition *sine qua non* fondamentale pour affronter avec efficacité les défis environnementaux et d'égalité dans une société.

Rappel des faits

En 1995, les ministres des pays de l'OCDE ont demandé à l'OCDE d'examiner l'importance, les orientations et les moyens de la réforme des régimes réglementaires dans les pays Membres. La Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle [C(95)21/FINAL] (Recommandation de 1995) est la toute première déclaration internationale de principes réglementaires communs aux Membres. À partir de ce texte fondamental dont le champ d'application a été étendu à l'ouverture des marchés, à la politique de la concurrence et aux principes microéconomiques dans un cadre pluridisciplinaire, l'OCDE a produit, en 1997, un Rapport sur la réforme réglementaire [C/MIN(97)10 (Sommaire) et C/MIN(97)10/ADD]. Les recommandations figurant dans ce rapport ont donné des orientations aux Membres pour améliorer leurs politiques et leurs instruments réglementaires, accroître l'ouverture des marchés, intensifier la concurrence et réduire le poids de la réglementation. Elles ont aussi servi de référence pour les examens nationaux de la réforme de la réglementation dans les pays Membres de l'OCDE, réalisés par secteur d'activité et par domaine d'action des pouvoirs publics.

Les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation [C(2005)52 et CORR1] (Principes directeurs de 2005), fondés sur les recommandations formulées dans le rapport de 1997 et sur les observations factuelles des examens par pays effectués par l'OCDE jusqu'en 2004,

reflètent l'évolution des politiques réglementaires à cette date¹. Ils indiquent l'importance de la volonté politique de réformer la réglementation, les caractéristiques souhaitables d'une bonne réglementation, ainsi que les liens avec la concurrence et l'élimination des obstacles aux échanges et à l'investissement. Ces Principes, qui font ressortir l'importance d'une gestion efficace et continue de la réglementation afin d'en assurer la qualité, ont été complétés en parallèle par la Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation [SG/SGR(2005)4].

Faisant suite aux Principes directeurs de 2005 qui préconisaient d'étudier les effets des réglementations sur la concurrence, le Comité de la concurrence a adopté, en 2007, l'*Instrument d'évaluation de la concurrence*², qui vise à intégrer et à mettre au point une méthodologie optimale d'évaluation d'impact sur la concurrence. Au début de 2008, prenant acte du fait que plusieurs pays avaient adopté, sous une forme ou sous une autre, le principe d'une évaluation de la concurrence et que les méthodes utilisées à cet égard avaient considérablement progressé depuis 2005, le Comité de la concurrence a élaboré une Recommandation sur l'évaluation d'impact sur la concurrence qui a été adoptée par le Conseil en 2009 [C(2009)130]. Selon cette Recommandation, il importe d'évaluer les politiques menées afin de déterminer celles qui sont susceptibles de limiter indûment la concurrence et de formuler d'autres politiques permettant d'atteindre les mêmes objectifs avec moins d'effets dommageables sur la concurrence.

D'autres travaux ont été effectués par le Comité de la politique à l'égard des consommateurs notamment le *Guide pour le développement des politiques de consommation* en 2010 (OCDE, 2010d). Ce guide établit un cadre permettant d'identifier et d'évaluer les problèmes des consommateurs et fournit des méthodes pour déterminer la façon dont l'éducation, l'information et d'autres approches non réglementaires et réglementaires peuvent être utilisées au mieux pour répondre à ces problèmes, sans porter atteinte à la concurrence.

Quoique la Recommandation de 1995 et les Principes directeurs de 2005 restent pertinents, il a été admis à la Conférence internationale de l'OCDE sur la politique de la réglementation tenue les 28 et 29 octobre 2010 que leur champ d'application devrait être étendu à la lumière de l'expérience récente et des examens réalisés depuis lors, et en tenant compte de l'élargissement de la portée du mandat du Comité de la politique de la réglementation. De même, le rapport *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, OCDE (2011), qui synthétise dix ans de travaux de l'OCDE sur la réforme réglementaire, appelle à une révision et une actualisation de la réflexion collective sur la politique et la gouvernance réglementaires.

Pour l'OCDE, le terme « réglementation » est à considérer dans son acception large, qui englobe les différents instruments permettant aux pouvoirs publics d'imposer des obligations aux entreprises et aux particuliers. Ce terme inclut les lois, les décrets et arrêtés, et les textes d'application édictés à tous les niveaux d'administration, ainsi que les règlements émanant d'organismes non étatiques ou autorégulateurs auxquels l'État a délégué des pouvoirs réglementaires (OCDE, 1997). Une gouvernance réglementaire efficace optimise le rôle de la politique réglementaire en faveur de l'adoption de règles qui auront un impact positif sur l'économie et la société, et qui répondront aux objectifs sous-jacents de politique publique. Elle porte sur l'élaboration et la mise en œuvre des règles, ainsi que sur leur application. Elle suppose, en outre, une approche intégrée quant à la mise en place d'institutions, d'outils et de processus de réglementation.

1. À ce jour, 24 examens portant sur des Membres ont été réalisés et 4 autres concernent des non-Membres : la Russie (2005), le Brésil (2007), la Chine (2008), et l'Indonésie (2012). Cet ensemble d'études peut être consulté à l'adresse www.oecd.org/regreform/backgroundreports. De plus, en 2009 et 2010, les meilleures politiques et pratiques réglementaires de quinze Membres de l'Union européenne ont été examinées au regard des Principes directeurs de 2005. Les rapports relatifs à l'UE15 peuvent être consultés à l'adresse www.oecd.org/gov/regref/EU15.
2. Voir DAF/COMP(2007)5, DAF/COMP(2007)6, DAF/COMP(2007)7 et DAF/COMP(2007)8 et OCDE (2011), *Instrument d'évaluation de la concurrence : Principes*, OCDE, Paris, pour les versions les plus récentes, également disponible à l'adresse www.oecd.org/competition/toolkit.

La Recommandation présente la politique et la gouvernance réglementaires comme une activité mobilisant l'ensemble des administrations et intégrée au cycle de l'action publique pour la conception, l'application, l'examen et l'évaluation des réglementations, avec l'appui des institutions compétentes. Elle souligne l'importance de la coordination, de la consultation, de la communication et de la coopération aux différentes étapes de ce cycle. Elle insiste davantage que ne le faisaient les précédents instruments de l'OCDE sur la nécessité d'une évaluation des risques et de la coordination des réglementations aux différents niveaux d'administration, de même que sur l'organisation des organismes de réglementation. Conjointement, les principes énoncés dans la Recommandation fournissent aux pays un point de départ pour une évaluation approfondie des performances des politiques, instruments et institutions sur lesquels repose l'utilisation de réglementations efficaces et efficaces pour atteindre des objectifs sociaux, environnementaux et économiques.

Le projet de Recommandation a été élaboré par le Comité de la politique de la réglementation par le biais d'un processus approfondi de consultation publique et de participation des comités durant l'année 2011. Un avant-projet de Recommandation a été examiné par le Comité de la politique de la réglementation en avril 2011. Une version pour consultation prenant en compte les vues du Comité a été publiée et une consultation publique a été organisée en juin et juillet 2011. A la suite de cette consultation, une version révisée a été diffusée pour examen et commentaires auprès d'autres comités de l'OCDE et du Secrétariat de l'OCDE.

Le projet de Recommandation a été largement apprécié et divers commentaires utiles ont été reçus de différents secteurs de l'OCDE et de sources extérieures, en particulier d'universitaires, du BIAC et du TUAC, ainsi que du Comité de la concurrence et du Comité de la gouvernance publique. Dans un souci de transparence, lorsque les personnes ayant formulé des commentaires ont fait part de leur approbation, ces communications ont été publiées à la section Politique de la réglementation du site Web de l'OCDE. Les avis obtenus par ce processus de consultation ont permis d'améliorer grandement et de développer le projet de Recommandation qui a de nouveau été examiné à la réunion de novembre 2011 du Comité de la politique de la réglementation. Après que d'ultimes modifications et révisions de détail ont été apportées à la Recommandation, en étroite concertation avec les délégués auprès du Comité, le texte du projet de Recommandation a été approuvé par le Comité de la politique de la réglementation le 16 janvier 2012 pour soumission au Conseil.

Note sur les principes de la Recommandation

1. Une politique explicite de qualité de la réglementation

La réglementation est l'un des trois principaux leviers du pouvoir institutionnel de l'État (avec les impôts et les dépenses). D'une importance capitale pour définir les conditions de la prospérité des économies et de la société, elle peut aussi être considérée comme la politique horizontale par excellence. Lorsqu'elle est menée efficacement, la politique réglementaire vient compléter l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les autres politiques. La politique réglementaire vise au fonctionnement efficace du levier réglementaire, afin que la réglementation et l'organisation réglementaire soient conformes à l'intérêt général.

Les examens de la réglementation ont toujours souligné l'importance d'adopter une politique « mobilisant l'ensemble des administrations » qui permette, dans une perspective dynamique, de tenir compte de l'interaction des différentes institutions qui participent à l'élaboration de la réglementation et de surmonter les obstacles dus au cloisonnement traditionnel des fonctions. L'adoption d'une politique de ce type suppose que l'on puisse concevoir les mécanismes de coopération nécessaires pour atteindre des objectifs précis.

Si une optique « englobant l'ensemble des administrations » est essentielle pour saisir les relations d'interdépendance qui permettent le bon fonctionnement des autorités centrales et déterminent la qualité de la réglementation, l'action en faveur d'une culture de la qualité de la réglementation peut aider à la diffusion d'un sens plus aigu de responsabilité pour les résultats de la réforme. Dans de nombreux pays, les administrations n'ont pas encore pleinement pris conscience de la nécessité d'intégrer la qualité de la réglementation dans l'élaboration de l'action publique.

Veiller à la qualité de l'organisation réglementaire est un rôle dynamique et permanent des autorités publiques et des Parlements. Les premières devraient s'engager activement à assurer la qualité de la réglementation, et non pas uniquement réagir aux défaillances en la matière. Dans les pays avancés, ce principe, qui entraîne la nécessité de faire le lien entre l'évaluation de la réglementation en vigueur et la conception de la réglementation nouvelle, débouche sur la gouvernance réglementaire. Celle-ci se fonde sur les principes de la gouvernance démocratique et mobilise un plus large éventail d'intervenants, notamment le législateur, le pouvoir judiciaire, les niveaux d'administration infranational et supranational, et les activités normatives internationales, y compris celles du secteur privé. Les politiques, les instruments et les institutions réglementaires composent le cadre d'analyse que défend l'OCDE pour une stratégie efficace de gouvernance réglementaire.

La volonté politique de réformer la réglementation a été signalée dans tous les examens par pays comme l'un des principaux facteurs à l'appui d'une politique explicite de qualité de la réglementation. Pour être efficace, la politique réglementaire devrait être adoptée au plus haut niveau politique, et il faut signaler l'importance de la qualité de la réglementation aux niveaux d'administration infranationaux. La volonté politique peut se manifester de diverses manières. L'institution d'un organe central de contrôle chargé de favoriser la qualité de la réglementation est un moyen essentiel de montrer la volonté politique du gouvernement de sensibiliser les différents acteurs qui interviennent dans l'élaboration de la réglementation. Cela dit, il ne faudrait pas voir dans l'appel à une forte impulsion la justification d'une stratégie descendante de réforme, ni une préférence pour une démarche unilatérale du pouvoir exécutif. L'art de diriger consiste souvent à savoir convaincre et non pas à imposer la discipline.

L'adhésion aux principes établis de la réforme réglementaire est un facteur déterminant de l'efficacité des méthodes de gestion de la qualité de la réglementation. Les autorités doivent pouvoir s'assurer que les mécanismes de la gouvernance réglementaire sont efficacement dirigés et contrôlés. De plus, la réussite d'un programme de réforme réglementaire dépend pour beaucoup de la spécialisation des compétences en matière de gestion et de réforme réglementaires et de l'organisation du régime de responsabilité.

Faire de la politique réglementaire une compétence ministérielle permet d'assurer la volonté politique de servir les objectifs en la matière. Or, du fait de leur complexité, les multiples charges de programme que comporte un système de gestion de la réglementation sont partagées entre les administrations. Elles comprennent les compétences ministérielles et des tâches sectorielles qui visent à s'assurer de l'application des mesures en faveur de la qualité de la réglementation, par exemple l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ou les mesures de simplification de l'élaboration de la réglementation dans certains domaines d'intervention particuliers. Toutefois, au-delà des compétences ministérielles, il convient aussi de laisser au système une large part de responsabilité dans le suivi et l'action en faveur de la réussite de la politique de réforme réglementaire qui vise l'ensemble des administrations.

Une organisation précise du régime de responsabilité permettrait de définir le rôle des différents ministres pour s'assurer que les prescriptions du système de gestion de la réglementation sont respectées dans leur domaine de compétence, ainsi que la part de responsabilité attribuée à

l'ensemble du système en matière de politique et de gouvernance réglementaires. Cette part de responsabilité devrait relever d'une compétence ministérielle propre au sein du gouvernement, afin d'assurer l'impulsion et le contrôle des mécanismes de gouvernance réglementaire, de suivre la coordination interministérielle des activités de réforme réglementaire et d'en rendre compte. La tâche consiste notamment à élaborer un rapport sur l'efficacité du système de gestion de la réglementation et à trouver les améliorations que l'on peut, à l'échelle du système entier, apporter au cadre de la politique réglementaire et aux méthodes de gestion de la réglementation.

Il se peut que, pour certains aspects de la gestion de la réglementation, ce rôle systémique doive nécessairement être partagé avec d'autres ministres dont les fonctions viennent à l'appui de l'efficacité de fonctionnement du système de gestion de la réglementation. Il peut s'agir, par exemple, du ministre de la Justice dont le rôle est d'assurer la qualité législative de la réglementation et de tenir la base de données des lois et règlements, ou du ministre des Finances qui sert la politique économique dans l'ensemble des administrations. Il reste néanmoins intéressant de donner à un ministre pilote compétence expresse en matière de politique réglementaire.

C'est d'ailleurs une pratique largement adoptée au sein de l'OCDE. En 2008, vingt-quatre gouvernements ont indiqué qu'ils avaient confié à un ministre particulier la charge de faire avancer la réforme réglementaire dans l'ensemble des administrations.

2. Communication, consultation et engagement

La politique réglementaire devrait prendre en compte à la fois les bénéficiaires de la protection que fournit la réglementation et ceux auxquels elle impose des obligations. Parmi les personnes concernées par la réglementation figurent les particuliers, les entreprises, les consommateurs et les salariés (y compris les organismes et associations qui les représentent), le secteur public, les organisations non gouvernementales, les partenaires commerciaux internationaux et d'autres parties prenantes. Il n'est pas toujours possible de définir l'intérêt général comme la somme des intérêts des parties prenantes individuelles ; toutefois, l'un des objectifs des autorités devrait être d'axer la politique réglementaire sur le grand public, afin d'évaluer la conception et la mise en œuvre de la réglementation, et de repérer les possibilités d'amélioration. La transparence de l'administration permet que s'exerce le droit de regard du public, grâce à la collecte de données auprès des personnes concernées par les propositions ; constitue un rempart contre la corruption ; et favorise la confiance des citoyens dans l'administration par une plus grande transparence et une participation accrue du public. Cela facilite la réalisation de l'objectif de non-discrimination en favorisant l'égalité d'accès et de traitement pour tous les citoyens en vertu du droit.

Le public devrait bénéficier gratuitement d'un accès sans restriction à la réglementation. La transparence de la réglementation y gagne et on réduit ainsi les risques que les détenteurs de l'autorité abusent de leur pouvoir discrétionnaire ou se laissent corrompre.

Un mécanisme de communication, de consultation et d'engagement permettant la participation ouverte des parties prenantes, tant à l'élaboration qu'à la révision de la réglementation, peut aider les autorités à comprendre les exigences des citoyens et des autres parties intéressées, et à améliorer leur confiance dans l'administration. De plus, il peut aider les autorités à réunir davantage d'informations et de ressources, à favoriser la discipline et à limiter les cas d'opposition due au manque d'information. Il peut permettre de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte, car les parties intéressées accèdent à des informations détaillées sur les conséquences que la réglementation peut avoir pour elles.

Pour faire participer des parties prenantes très diverses au sein de la population, il importe d'utiliser un large éventail d'instruments de consultation. Les modes de consultation devraient tenir compte du fait que des intérêts légitimes différents ne bénéficient pas du même accès aux ressources et n'ont pas les mêmes possibilités de faire connaître leur point de vue aux autorités ; il convient dès lors d'instaurer et d'entretenir divers moyens de communiquer ces points de vue. Il importe en outre d'accorder aux parties prenantes suffisamment de temps pour leur permettre d'examiner les projets de réglementation et de participer au processus d'élaboration.

Réunir des informations relatives à l'impact de la réglementation sur le public, et notamment à la façon dont il perçoit la réglementation, aide les autorités à structurer leurs politiques de manière à traiter les problèmes perçus et à mieux hiérarchiser les réformes pour insister sur les domaines dans lesquels la réglementation peut paraître justifiée ou, au contraire, inutilement lourde.

La réduction des charges réglementaires inutiles et l'élaboration d'une réglementation de qualité contribuent à favoriser la croissance économique, l'innovation et la concurrence, tout en donnant au public la confiance dans la capacité de l'administration d'élaborer des règles. Lorsqu'ils élaborent des règlements, les pouvoirs publics doivent avoir conscience de l'incidence des coûts des réglementations sur les entreprises et les particuliers, ainsi que des effets disproportionnés sur les petites, moyennes et micro entreprises.

3. Le contrôle de la réglementation

La responsabilité politique est importante, car les organes de contrôle de la réglementation doivent être en mesure d'exercer quelque influence sur les organismes de réglementation qui peuvent eux-mêmes avoir des bases d'appui politique. Tout comme les organismes de réglementation, les organes de contrôle de la réglementation doivent être contrôlés, par exemple par le chef de l'État, par un ministre, par le Parlement ou par le public.

Les pouvoirs conférés à l'organe de contrôle de la réglementation peuvent être largement fonction de la source de son mandat. Par exemple, les pouvoirs tirés d'une loi adoptée par le Parlement pourraient s'appliquer à l'examen de l'ensemble de la législation à venir, tandis que les pouvoirs tirés d'un décret du président ou du premier ministre pourraient être limités au contrôle de la réglementation secondaire applicable à l'exécutif.

La place précise d'un organe de contrôle de la réglementation dans l'organisation administrative peut dépendre d'un certain nombre de considérations. Des organes de contrôle ont été placés au centre du gouvernement, sous la tutelle du chef de l'État. Il peut être nécessaire de placer un organe de contrôle de la réglementation au ministère des Finances ou dans un ministère à caractère économique, surtout si le centre de gouvernement n'a pas la capacité institutionnelle, ni les ressources pour assurer le contrôle de la réglementation. De plus, les organes de contrôle se prêtent aussi à une institutionnalisation mixte qui conjugue les différentes tâches de contrôle par la mise en place d'un réseau d'organismes à différents niveaux d'administration. Un contrôle externe peut également être instauré à titre complémentaire par le biais, notamment, de groupes consultatifs représentant les intérêts des entreprises, afin de suivre l'avancement des initiatives des pouvoirs publics en matière de réforme et d'en rendre compte.

Le contrôle de la réglementation devrait reposer sur la compétence technique qu'apportent des spécialistes qualifiés, capables de réaliser l'évaluation des projets et des différentes solutions dans le domaine réglementaire, ainsi que de leurs effets sur les entreprises et sur la société. Ces connaissances techniques permettent de faire apparaître les principaux effets, arbitrages et alternatives qui caractérisent les choix en matière réglementaire, pour informer les responsables et les décideurs politiques, ainsi que le public, des promesses et des écueils de la réglementation.

4. L'analyse d'impact de la réglementation intégrée

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR)¹ est à la fois un instrument et une méthode de décision destinés à informer les décideurs de l'opportunité et des modalités de la réglementation pour atteindre les objectifs de l'action publique. Enrichir la base d'observations factuelles en matière réglementaire au moyen de l'évaluation d'impact *ex ante* (prospective) des textes nouveaux est l'un des principaux instruments de réglementation dont disposent les autorités. Il s'agit d'améliorer la conception de la réglementation en aidant les décideurs à recenser et à étudier les stratégies réglementaires les plus efficaces et les plus efficaces, y compris les substituts à la réglementation, avant de prendre une décision. Une des méthodes utilisées à cet effet consiste à analyser, à partir d'éléments concrets, les coûts et les avantages de la réglementation et des autres moyens de réaliser les objectifs de l'action publique, ainsi qu'à trouver la stratégie qui devrait produire le plus grand avantage net pour la collectivité.

Une AIR bien conçue peut contribuer à la cohérence de l'action publique en révélant les arbitrages que comporte tout projet de réglementation, les bénéficiaires probables des effets distributifs de la réglementation et ceux qui en supporteront les coûts, ainsi que la façon dont la réduction des risques dans un domaine de l'action publique peut en créer dans un autre. Pour être complète, l'AIR devrait comprendre une évaluation des effets économiques, sociaux et environnementaux. L'AIR peut permettre de mieux exploiter les observations factuelles pour élaborer l'action publique, d'apporter une réponse appropriée à tout problème constaté et de réduire la fréquence des échecs dus à une réglementation qui ne se justifie pas ou à l'absence de réglementation alors qu'elle est manifestement nécessaire.

Or, l'utilisation efficace de l'évaluation d'impact exige des ressources et des compétences importantes, et est souvent entravée par une mauvaise application ou par la résistance politique et bureaucratique. On voit parfois à tort dans l'AIR un substitut à la formulation d'une politique, alors qu'elle est destinée à faciliter et à renforcer cette dernière, en contribuant à déterminer si la réglementation est nécessaire et si elle sera efficace. Si elle est correctement ciblée, l'AIR peut être intégrée au processus d'élaboration de la politique au lieu d'être considérée simplement comme un obstacle procédurier. L'expérience acquise au sein de l'OCDE montre que le soutien d'organes de contrôle de la réglementation dotés de ressources suffisantes contribue à intégrer l'évaluation d'impact dans le processus d'élaboration de politiques et de règles ; il permet également d'améliorer la qualité des évaluations. Ces organes devraient fournir soutien et formation en matière d'analyse de la réglementation, et vérifier la qualité des évaluations d'impact.

L'évaluation d'impact devrait être étroitement liée aux mécanismes de consultation générale en vue de l'élaboration des nouveaux textes, ce qui peut consister, par exemple, à établir des feuilles de route, à notifier anticipativement d'éventuelles mesures réglementaires ainsi que les consultations et les travaux d'évaluation d'impact qui s'y rattachent, et à effectuer une AIR au stade de la consultation. Les résultats des consultations, de même que les contributions individuelles, devraient, dans la mesure du possible, être rendus publics (y compris par Internet, le cas échéant), afin d'assurer un haut degré de transparence et de limiter les risques de détournement de la réglementation.

L'étude des différentes stratégies qui peuvent remplacer la réglementation « coercitive » classique, notamment l'adoption de mesures complémentaires telles que la co-réglementation, permet de mieux s'assurer que les objectifs de l'action publique sont servis par les stratégies les plus efficaces et les plus efficaces. L'expérience montre que les pouvoirs publics doivent faire preuve d'autorité pour vaincre l'inertie latente, l'aversion au risque et le réflexe « réglementer d'abord, réfléchir ensuite ». En même temps, il faut étudier soigneusement le choix de stratégies légères, par exemple l'autoréglementation, afin de s'assurer que les objectifs des autorités publiques sont atteints.

1. On parle aussi d'analyse d'impact (AI), le plus souvent lorsque l'expression s'applique à l'élaboration des politiques en général et ne se limite pas, du fait des méthodes administratives, aux seules décisions qui entraînent l'examen de l'opportunité de recourir à la réglementation. Tel est le cas, par exemple, à la Commission européenne. En anglais, l'abréviation RIA renvoie à la fois à Regulatory Impact Assessment et à Regulatory Impact Analysis. L'analyse d'impact de la réglementation prend la forme d'une déclaration d'impact de la réglementation (DIR).

5. Examens du stock de réglementations – évaluation *ex post*

L'évaluation des politiques en vigueur par le biais d'une analyse d'impact *ex post* est nécessaire pour s'assurer que les réglementations sont efficaces et efficientes. Dans certains cas, la procédure officielle d'analyse d'impact *ex post* peut être plus efficace que l'analyse *ex ante* pour éclairer le débat en cours sur les politiques. Cela est probablement le cas, par exemple si les réglementations ont été élaborées suite à des pressions en faveur de la mise en œuvre d'une réponse rapide. Il convient d'examiner au début du cycle d'élaboration des politiques les critères de performance pour l'évaluation *ex post*, notamment si les objectifs de la réglementation sont clairs, les données qui seront utilisées pour mesurer les performances ainsi que l'affectation des ressources institutionnelles. Il peut être difficile d'utiliser des ressources rares pour examiner les réglementations existantes. En conséquence, il faut programmer systématiquement l'examen de la réglementation pour s'assurer qu'une évaluation *ex post* est réalisée. Les méthodes pratiques comprennent notamment l'insertion de clauses de réexamen dans les dispositions réglementaires, des examens systématiques et des mécanismes permanents par lesquels le public peut formuler des recommandations visant à modifier des réglementations existantes.

Il importe d'accorder une attention particulière à la conception et à l'organisation des procédures de révision, afin que ces dernières soient fructueuses. En ce qui concerne les réglementations importantes, ces examens devraient s'effectuer indépendamment des organes chargés de gérer la réglementation. Les réglementations étant généralement liées à d'autres textes réglementaires et à des procédures administratives, il est impératif que l'examen porte sur la capacité de la réglementation à atteindre efficacement les objectifs de la politique et ne se limite pas à une démarche progressive et atomistique. Des approches complémentaires sont possibles, axées par exemple sur l'examen de différents secteurs d'activité ou d'opportunités favorisant l'innovation.

S'il n'existe aucune procédure régissant le renouvellement, le volume des formalités administratives tend à s'accroître au fil du temps, ce qui complique le quotidien des particuliers et nuit à l'efficacité des entreprises. Les formalités administratives peuvent être particulièrement pesantes pour les petites et moyennes entreprises, dans lesquelles la proportion des ressources consacrées aux fonctions administratives est plus importante que pour les grandes entreprises. Dans le secteur public, les contraintes administratives peuvent également s'avérer fastidieuses et préjudiciables à l'efficacité. Un des éléments de la stratégie du gouvernement pour améliorer les performances et la productivité de l'économie devrait consister à réduire le fardeau administratif des réglementations publiques pesant sur les particuliers, les entreprises et le secteur public. Néanmoins, il est tout aussi important de réduire d'autres fardeaux réglementaires du fait que les frais administratifs ne représentent qu'un pourcentage relativement faible des coûts globaux que les pouvoirs publics imposent aux entités soumises à la réglementation.

L'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication offre de nouvelles possibilités concernant la rationalisation des méthodes d'interaction entre les pouvoirs publics, d'une part, les particuliers et les entreprises, d'autre part, et l'amélioration de l'efficacité de l'administration. Il est indispensable que les gouvernements se penchent régulièrement et méthodiquement sur les moyens de tirer parti des possibilités offertes par les technologies modernes afin d'utiliser les effets de réseau pour réduire les coûts de transaction et de rendre plus concluante l'expérience des utilisateurs de services publics.

6. Examiner les résultats des programmes de réforme de la réglementation et de la politique réglementaire

Des informations sur les résultats des programmes de réforme de la réglementation sont indispensables pour déterminer et évaluer si la politique de la réglementation est mise en œuvre efficacement et si les réformes ont l'impact souhaité. Les mesures de performance de la réglementation peuvent également constituer un point de référence pour améliorer le respect par les organismes publics des obligations découlant de la politique de la réglementation, comme par exemple, l'établissement de rapports sur l'utilisation efficace de l'analyse d'impact, des consultations, des mesures de simplification et d'autres pratiques.

La transparence est un élément important pour assurer l'efficacité des informations. Cela implique la divulgation au public des examens et des données sur les performances pour permettre à des parties prenantes extérieures d'examiner et de commenter les informations sur les performances, et d'inciter les organismes publics à améliorer leurs pratiques.

La réglementation administrative intérieure désigne les réglementations imposées par l'État à ses propres administrateurs et prestataires de services publics (par exemple, organismes publics ou prestataires de services des administrations locales). Alors que les ressources sont limitées, il faut améliorer l'efficacité et l'efficacités des réglementations et des pratiques internes à l'administration. La réduction des charges administratives au sein de l'administration peut améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation interne afin de réduire les coûts et de dégager des ressources pour améliorer la prestation de services publics.

7. L'organisation des organismes de réglementation

Les textes législatifs qui confèrent un pouvoir réglementaire à un organisme précis devraient expressément spécifier les objectifs auxquels ils répondent. En particulier, les dispositions législatives devraient énoncer les objectifs de l'action gouvernementale qu'elles visent à atteindre et non le processus par lequel ces objectifs seront atteints. Le degré approprié de prescription ou de détail de la législation est une question d'appréciation. Les dispositions législatives fondées sur des principes sont normalement la méthode la mieux adaptée pour atteindre les objectifs des politiques dans des cadres d'action complexes ou en évolution rapide. Cependant, il faut pour cela que l'organisme de réglementation dispose des compétences sectorielles nécessaires et de la capacité d'exercer ses responsabilités en matière de législation. Il convient par ailleurs de reconnaître que cela pose certains défis de communication dont la gestion incombe à l'organisme de réglementation.

Il est important d'examiner comment les dispositifs de gouvernance d'un organisme de réglementation influenceront sur la confiance du public. La création d'un organisme de réglementation indépendant vis-à-vis des pouvoirs publics et de ceux qu'il régit peut renforcer l'assurance que les décisions seront équitables et impartiales. Cela peut se justifier lorsque les décisions de l'organisme de réglementation ont des conséquences financières et commerciales importantes et doivent être indépendantes du processus politique pour réduire les risques que présente la réglementation pour les investissements. En conséquence, lorsqu'une fonction réglementaire distincte est instituée, il faut s'attacher à déterminer si l'organisme de réglementation est créé en dehors des structures ministérielles (tout en étant toujours responsable vis-à-vis des pouvoirs publics) ou est créé en tant qu'unité administrative au sein d'un ministère. Le dispositif devrait également veiller à éviter tout détournement de la réglementation par l'organisme.

Un organisme de réglementation a pour finalité d'atteindre des objectifs jugés par les pouvoirs publics comme étant dans l'intérêt général. Il opère dans le cadre/en vertu des pouvoirs que lui a conférés le Parlement. En conséquence, un système de responsabilité devrait prendre en compte l'exercice des fonctions de réglementation. Les organismes de réglementation devraient rendre compte périodiquement – soit au Parlement, soit au ministère responsable dans leur secteur de l'action gouvernementale – de la réalisation de leurs objectifs et de l'exécution de leurs fonctions, notamment par le biais d'indicateurs de performance significatifs. Des politiques opérationnelles et d'autres documents d'orientation essentiels couvrant des questions comme le respect, la mise en œuvre et l'examen des décisions devraient être accessibles au public. Les organismes de réglementation devraient établir et publier des procédures pour un examen interne indépendant des décisions importantes. De même, les organismes de réglementation devraient faire l'objet d'un examen indépendant des décisions réglementaires, en particulier celles qui ont des incidences économiques importantes sur les parties réglementées.

Une coordination efficace des activités de réglementation peut également induire des avantages considérables au plan administratif. Les activités d'un organisme de réglementation peuvent recouper et influencer sur celles d'un autre, soit parce que les préjudices visés sont de nature similaire (concernant, par exemple, la protection des consommateurs), soit parce qu'ils interagissent avec les mêmes entreprises. Les organismes de réglementation devraient être encouragés à considérer qu'ils font partie d'un système intégré de réglementation, à travailler ensemble et à s'enrichir mutuellement. La première étape consiste à mieux faire connaître la complexité du système de réglementation en dressant la liste complète des organismes de réglementation, et en précisant notamment leurs fonctions et responsabilités.

8. Recours administratif et judiciaire

Les autorités investies du pouvoir réglementaire sont tenues d'exercer leur autorité uniquement dans les limites de leurs pouvoirs juridiques, de traiter les affaires similaires de la même manière et de justifier leurs décisions et d'éventuelles dérogations à la pratique habituelle. Inscrire les principes dans la loi et prévoir des procédures de recours effectives permet d'éviter les abus de position dominante et de préserver l'intégrité du système de réglementation.

Il importe de veiller à ce que l'accès aux procédures de recours soit rapide et simple sans imposer de frais de justice excessifs. En revanche, il faut également éviter de créer, pour ceux qui sont touchés par des décisions réglementaires, des incitations à rechercher l'instance la plus favorable, ou des recours futiles et vexatoires, ce qui mobilise inutilement les ressources des organismes de réglementation et réduit la sécurité juridique.

Il convient, afin de favoriser l'activité économique et la confiance des entreprises, de veiller à la rapidité des différents processus d'approbation nécessaires au démarrage d'une entreprise, et de fixer clairement les délais de règlement des infractions. L'établissement de délais dans les limites desquels un organisme de réglementation sera censé notifier une décision, ainsi que le principe selon lequel « qui ne dit mot consent », permettent d'améliorer la réactivité des organismes de réglementation et facilitent la résolution rapide des problèmes pour les cas standard. Il est admis qu'il pourra être nécessaire de s'écarter de ces délais standard pour résoudre des cas particuliers et complexes. Il est cependant préférable, pour faciliter les bonnes pratiques, de prévoir une liste succincte de cas dans lesquels une exception sera possible, étant entendu que, même dans ces circonstances, le requérant devrait pouvoir être informé de l'avancement de son recours administratif.

9. Risques et réglementation

La réglementation est souvent élaborée en réponse à un risque perçu. En pareils cas, la conception des solutions réglementaires devrait être fondée sur une évaluation du risque qu'elles visent à traiter. Les pouvoirs publics devraient avoir mis en place des systèmes permettant d'appliquer les principes scientifiques pour l'estimation des risques. Lorsque cela se justifie, il convient d'examiner les mesures proposées du point de vue des arbitrages opérés entre les risques potentiels, si la réduction d'un risque dans un secteur engendre sans qu'on le veuille un risque accru dans un autre secteur.

L'évaluation des risques, leur gestion et la communication à leur sujet sont autant d'éléments d'un cycle de réglementation réactive. L'évaluation des risques est un outil analytique essentiel pour identifier et évaluer l'étendue d'un risque potentiel et estimer la probabilité et les conséquences de résultats négatifs pour les êtres humains, les biens ou l'environnement. La gestion des risques couvre l'élaboration et la mise en œuvre de mesures et de solutions pour traiter les risques par un examen des remèdes possibles et le choix du ou des modes d'action les plus appropriés. La communication sur les risques concerne les méthodes et les pratiques utilisées pour éduquer et informer le public au sujet des risques tout en arbitrant entre les différents risques, et constitue un élément essentiel de l'action publique en la matière. Améliorer la compréhension par le public de la nature des risques et des mesures de gestion des risques peut renforcer l'acceptation, par celui-ci, des éléments de risques qu'il n'est pas possible de réduire par une gestion plus rigoureuse.

En outre, comme le montre la crise financière internationale, les systèmes d'évaluation et de gestion des risques des organismes de réglementation peuvent être expressément conçus pour prendre en compte les conséquences des risques systémiques et de rares événements catastrophiques. Cela est complexe mais nécessitera de se doter de systèmes intégrant les leçons de crises antérieures et d'événements évités de peu. Il convient donc que les organismes de réglementation évaluent leur conformité et leurs stratégies de mise en œuvre afin de définir et d'affecter les ressources nécessaires aux risques les plus critiques.

10. Cohérence de la réglementation entre les différents niveaux d'administration

La distinction entre les pays fédéraux et unitaires ne rend pas compte de l'étendue et de la diversité des cadres institutionnels au sein desquels tous les pays sont décentralisés à un degré ou à un autre. Ce qu'on observe uniformément, c'est que la relation entre les différentes administrations découlant de la décentralisation se caractérise par la dépendance mutuelle, du fait qu'il est impossible d'avoir une séparation complète des compétences et des réalisations entre les différents niveaux d'administration. Il s'agit nécessairement d'une relation complexe, simultanément verticale entre les différents niveaux d'administration, horizontale au sein du même niveau d'administration, et en réseau.

L'exercice du pouvoir réglementaire par de multiples niveaux d'administration devrait, en principe, se faire de manière concertée afin d'atteindre les objectifs de la politique économique et sociale du pays, comme la création de marchés communs et la protection égale des citoyens et de l'environnement. Toutefois, la complexité de ces relations fait que les capacités des pouvoirs publics d'agir efficacement et de manière harmonieuse peuvent présenter des lacunes sur les plans horizontal et vertical. Ces lacunes comprennent notamment la capacité budgétaire des gouvernements de faire face à leurs obligations, l'asymétrie de l'information entre les différents niveaux d'administration, des lacunes dans la responsabilité administrative, les frontières administratives ne correspondant

pas aux secteurs fonctionnels économiques et sociaux à l'échelon infranational, des lacunes dans la conception des politiques, lorsque les ministères d'exécution adoptent des approches purement verticales pour des réglementations intersectorielles qui peuvent nécessiter une élaboration ou une mise en œuvre conjointes à l'échelon local et souvent un manque de ressources humaines ou d'infrastructures pour assurer les services.

Les Membres et les non-Membres élaborent et utilisent de plus en plus un large éventail de mécanismes pour contribuer à combler ces lacunes et améliorer la cohérence de l'élaboration des politiques de réglementation pluri-niveaux. Ces mécanismes peuvent être « obligatoires » comme les mécanismes juridiques, ou « non contraignants », comme les forums de discussion, et ils devraient être suffisamment flexibles pour permettre des politiques adaptées aux différents territoires. La participation des administrations infranationales à l'élaboration des réglementations prend du temps, mais les avantages à moyen et long terme font plus que compenser les coûts de la coordination. Les pays qui adoptent avec succès de telles approches pour la réforme de la réglementation peuvent espérer en tirer des avantages sur le plan de la productivité de l'ensemble de l'économie, à travers la restructuration du processus réglementaire, la suppression de charges réglementaires et une action mieux coordonnée.

11. Les capacités de gestion de la réglementation au niveau infranational

La coordination des différents niveaux d'administration devrait s'accompagner d'un effort pour renforcer les capacités de gestion de la réglementation au niveau infranational. Les autorités nationales ont un rôle à jouer en faveur du développement des capacités locales de gestion de la réglementation, au moyen d'une gouvernance appropriée et de dispositions et incitations budgétaires, mais aussi en fournissant conseils et formation aux responsables.

Les carences locales affectent la capacité des autorités territoriales non seulement de mettre en œuvre la réglementation nationale, mais aussi de définir leur propre stratégie de gestion de la réglementation, notamment l'analyse d'impact de la réglementation et des réformes nécessaires. À mesure que les impératifs de gouvernance réglementaire se font plus stratégiques, la capacité des collectivités infranationales s'avère souvent insuffisante ou révèle de fortes disparités entre les intervenants locaux (en particulier entre les zones urbaines et les zones rurales). Il faut aussi savoir arbitrer entre la richesse des informations disponibles à l'échelon local (par la proximité des habitants et des entreprises) et le risque de détournement des textes ou de restriction de l'intérêt général.

L'insuffisance des capacités affecte la mise en œuvre comme la conception de la réglementation à tous les niveaux d'administration. L'interdépendance des différents niveaux d'administration expose l'action publique à des influences nationales et mondiales. La plupart des investissements de croissance verte et d'infrastructures se font à l'échelon local ou régional. Dans le domaine de la politique de l'énergie, les villes émettent environ 76 % des gaz à effet de serre d'origine énergétique libérés sur la planète. Pour être efficaces, les engagements pris par les autorités centrales devraient être correctement mis en œuvre à l'échelon local.

12. La coopération réglementaire internationale

Dans une économie qui se mondialise toujours davantage, la coopération réglementaire internationale devrait s'inscrire dans la gestion des risques et la planification des politiques à long terme, avec un effort de transparence pour les particuliers et les entreprises.

L'institutionnalisation de la gouvernance concernant la coopération réglementaire internationale, et les conséquences pratiques qui en découlent, restent mal comprises. La crise de 2008 a fait apparaître des lacunes dans la réglementation du secteur financier. Des problèmes se sont aussi manifestés clairement quant à la coordination des réglementations dans les domaines de l'énergie, de la santé, de l'environnement, des transports et de la sécurité des consommateurs. La mondialisation a été et restera un facteur essentiel de changement, soulevant des questions de compétitivité dans toute évaluation d'un programme réglementaire national. Les programmes intérieurs de politique réglementaire devraient tenir compte des problèmes de risques transnationaux et contribuer à la prévention des problèmes systémiques internationaux qui auraient des conséquences à l'intérieur des frontières nationales. Les autorités devraient servir l'objectif d'empêcher la réglementation de devenir un obstacle inopportun aux échanges de biens et services tout en veillant à ce que l'appareil réglementaire permette réellement d'atteindre les objectifs de l'action publique et inspire confiance dans son efficacité.

Le défi à relever se ramène essentiellement à une question de gouvernance, où interviennent des parties prenantes, tant étrangères que nationales, et les autorités. La coopération réglementaire peut éventuellement être pratiquée à l'échelon de l'organisme ou par l'ensemble des administrations publiques. Elle peut notamment prendre la forme d'un engagement à échanger des informations sur la réglementation en vigueur et les nouvelles mesures réglementaires ; ou à consulter les organismes équivalents dans d'autres pays avant d'agir ; elle peut aussi reposer sur une collaboration visant à recenser les problèmes réglementaires à traiter et la définition commune d'un programme réglementaire. Dans ce dernier cas, la coopération devrait aussi porter sur la réalisation de diverses analyses techniques et pratiques afin de trouver des solutions aux problèmes retenus et l'élaboration commune de textes réglementaires.

Au minimum, les autorités devraient s'assurer que l'élaboration des règles tient compte des effets qu'elles peuvent exercer sur les parties prenantes au-delà des frontières nationales et prévoir des mécanismes de consultation des partenaires internationaux sur l'élaboration de la réglementation. La formulation de règles au niveau international devrait être éclairée par les bonnes pratiques d'analyse d'impact, et ne pas être plus contraignante que ne l'exige la mise en œuvre d'objectifs réglementaires légitimes.

Les pouvoirs publics devraient envisager de fonder leur approche de la réglementation sur les normes internationales pertinentes et, plus généralement, tenir compte des obligations internationales qui leur incombent, par exemple au titre des accords de l'OMC/du GATT. En particulier, il est impératif qu'ils veillent à ce que leurs réglementations accordent aux produits et services étrangers un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les produits et services équivalents d'origine nationale ou ceux qui proviennent d'un autre pays.

BIBLIOGRAPHIE

- OCDE (1995), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, y compris la Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation*, 9 mars 1995, OCDE/GD(95)95, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, édition OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Liste de référence commune APEC-OECD sur la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, L'analyse d'impact de la réglementation: Un outil au service de la cohérence des politiques*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), "Rapprocher les différents niveaux d'administration", Synthèse, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Recommendation of the Council on Competition Assessment*, C(2009)130, OCDE, Paris, 22 octobre.
- OCDE (2009d), *Indicators of Regulatory Management Systems, 2009 Report*, OCDE, Paris, décembre.
- OCDE (2010a), *Mieux légiférer en Europe*, Examens de 15 pays disponibles sur www.oecd.org/gov/regref/eu15.
- OCDE (2010b), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform, Australia, Towards a Seamless National Economy*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Guide pour le développement des politiques de consommation*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment – Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, éditions OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Competition Assessment Toolkit: Principles*, OCDE, Paris, available at www.oecd.org/competition/toolkit.
- OCDE (2011d), *Competition Assessment Toolkit: Guidance*, OCDE, Paris, available at www.oecd.org/competition/toolkit.
- OCDE (2011e), *Politique réglementaire et gouvernance: Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, éditions OCDE, Paris.

Slovénie

Hongrie

République tchèque

États-Unis

Australie

Belgique

Nouvelle-Zélande

Islande

Royaume-Uni

Mexique

Grèce

Finlande

Autriche

Norvège

Chili

Corée

Canada

Espagne

Irlande

Israël

Suède

Pays-Bas

Danemark

France

Estonie

Portugal

Italie

Pologne

Japan

Allemagne

Luxembourg

Suisse

Turquie

République slovaque

La Recommandation est également disponible en: allemand, anglais, arabe et espagnol
à l'adresse www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/2012recommendation.htm