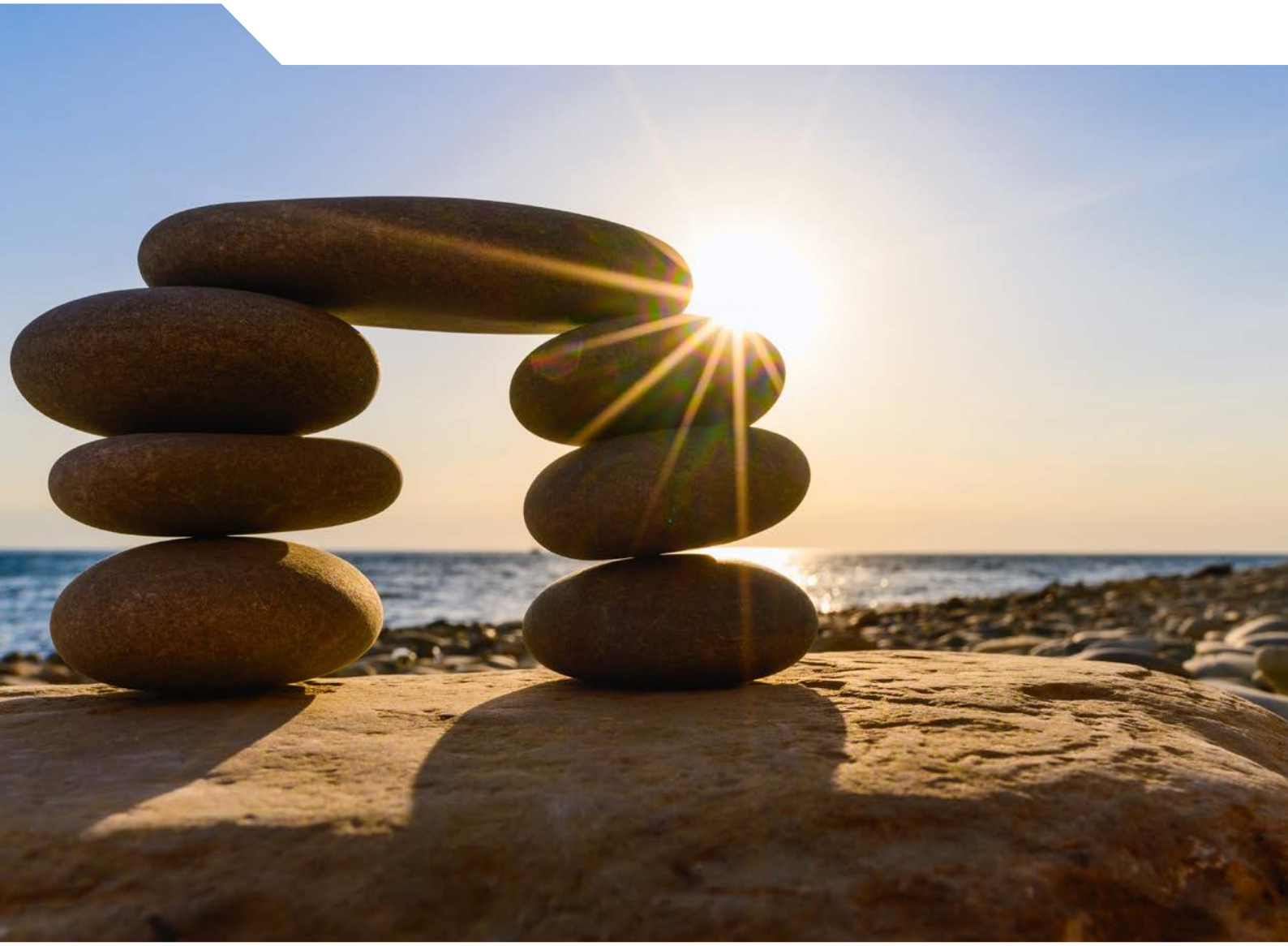
Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire

Coopération réglementaire internationale



OCDE

Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire

Coopération réglementaire internationale

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2022), *Coopération réglementaire internationale*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/babecfc2-fr.

ISBN 978-92-64-68936-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-36480-6 (pdf)

Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire
ISSN 2708-0854 (imprimé)
ISSN 2708-0862 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Nikita Burdenkov/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Préface

La crise financière de 2008 et la pandémie de COVID-19 ont révélé le caractère interdépendant et la complexité du monde d'aujourd'hui. Face à ces deux crises, des efforts inédits de coopération multilatérale se sont avérés nécessaires. De même, qu'il s'agisse du changement climatique, de l'évolution de la biodiversité, de la pollution transfrontière, de la fraude et de l'évasion fiscale, de la transition numérique, de l'instabilité des marchés financiers ou des flux migratoires, nombreux sont les défis actuels face auxquels les pays ne peuvent agir seuls. Ces défis, comme bien d'autres, ne peuvent être relevés qu'au moyen d'une coopération réglementaire internationale dans tous les domaines pertinents de l'action publique. Force est néanmoins de constater que les cadres institutionnels et les processus réglementaires restent excessivement circonscrits aux frontières traditionnelles et que, par conséquent, ils ne sont pas adaptés au caractère mondial des problématiques à aborder.

Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics ajustent leur approche normative. Il leur faut tenir compte des réalités internationales lors de l'élaboration de leurs textes législatifs et réglementaires internes. Un recours plus déterminé et plus systématique à une perspective internationale dans le cadre de leurs pratiques normatives permettra aux autorités d'être mieux équipées pour apprendre au contact de leurs homologues et pour, là où ce sera nécessaire, formuler des réponses réglementaires coordonnées et cohérentes tout en préservant leurs prérogatives nationales. De nombreux exemples illustrent de façon éclatante les avantages de la coopération dans le domaine réglementaire — qu'il s'agisse du nombre de vies épargnées grâce à la coopération des régulateurs en matière d'approbation des vaccins, de la coordination des protocoles de sécurité aérienne pendant la pandémie, de l'amélioration de la qualité de l'air ou de l'eau découlant de la coordination en matière de normes de pollution, de la sécurité assurée aux consommateurs grâce à des actions de mise en application débordant du cadre des frontières nationales ou des importants avantages financiers assurés aux acteurs du commerce international et aux investisseurs par la limitation des divergences inutiles sur le plan des conditions applicables aux produits.

Le rapport sur les Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale présente les grands principes et approches à suivre pour transformer fondamentalement les procédures normatives de façon à renforcer la résilience face aux ruptures d'une économie mondiale marquée par des rapports d'interdépendance. L'objectif consiste à aider les pays à faire un usage plus efficace et plus stratégique des différentes solutions de coopération, y compris les instruments internationaux.

Le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE a été visionnaire en faisant de la coopération réglementaire internationale un pilier de la qualité de la réglementation en 2012. Les présents Principes de bonne pratique constituent le premier et unique guide sur ce thème à l'échelle internationale, et ils sont l'aboutissement de près de dix années de travaux de recherche et d'analyse de terrain. Ce n'est pas une coïncidence s'ils sont dévoilés à l'heure où l'OCDE insiste sur le caractère crucial de la coopération mondiale pour optimiser la robustesse et la qualité de la reprise économique dans le sillage du COVID-19 et pour faire face à d'autres grands défis mondiaux pressants. Ces Principes de bonne pratique confirment la détermination de l'OCDE à aider les pays à maîtriser toutes les facettes de la mondialisation, à gérer les biens communs de l'humanité et à promouvoir le multilatéralisme afin de tenir d'ambitieux

engagements mondiaux tels que les Objectifs de développement durable. La rédaction de ces Principes de bonne pratique en matière de coopération réglementaire internationale est un évènement majeur, et j'invite tous les pays à en faire un usage actif afin de mieux prendre conscience de la portée internationale de leur action et afin de concevoir des politiques meilleures pour une vie meilleure.



Mathias Cormann

Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

Le présent rapport s'inscrit dans une série de « Principes de bonne pratique » élaborés sous la direction du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE.

Les mécanismes et les outils réglementaires nationaux traditionnels commencent à montrer leurs limites face aux défis transnationaux. L'internationalisation rapide des marchés, des biens et des flux, de même que des menaces communes telles que la pandémie de COVID-19, représentent pour les responsables publics et les régulateurs des défis inédits face auxquels il leur est impossible d'agir isolément. Il est urgent d'adopter des règles plus cohérentes, plus résilientes et plus dynamiques face à la complexité croissante des problématiques. La coopération internationale réglementaire (CRI) donne aux pays la possibilité de tenir compte des incidences de leurs textes par-delà leur territoire, d'enrichir les éléments probants sur lesquels ils fondent leurs décisions grâce à l'expérience de leurs homologues étrangers et d'élaborer des approches concertées face à des défis qui transcendent les frontières. Dans le cadre d'activités sur mesures, la CRI peut permettre de renforcer la compétence des administrations publiques sur les problématiques mondiales.

Le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE (CPR) a joué un rôle de premier plan sur la scène mondiale pour promouvoir la réforme de la réglementation et l'adoption de bonnes pratiques réglementaires à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Dès 1994, il a révélé l'importance de la CRI et, à partir de 2011, il a mené des travaux analytiques qui lui ont permis de se constituer de façon systématique un acquis considérable. Conformément au 12e principe visionnaire de sa Recommandation de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires [OECD/LEGAL/0390], où les Adhérents sont encouragés à *« 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 »*, le CRP a mené ses travaux selon plusieurs axes. Il a stabilisé les définitions et concepts clés de la CRI ; analysé les diverses approches suivies en matière de CRI au moyen d'une série d'études portant sur une sélection de secteurs (secteur financier), de domaines d'action (concurrence) et d'approches (reconnaissance mutuelle) ; examiné l'interface entre politique réglementaire et politique commerciale ; mis en lumière le rôle des organisations internationales ; analysé les leviers nationaux permettant d'intégrer la CRI à l'activité normative interne ; et permis la création d'instances consacrées à la CRI (telles que le Partenariat des organisations internationales pour une élaboration efficace des règles internationales). Avec les Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire (les « Principes de bonne pratique »), le CPR poursuit et synthétise ces travaux et consolide son statut d'unique enceinte internationale dotée d'une expertise reconnue dans le domaine de la politique de la réglementation et d'un socle normatif bien établi dans celui de la CRI.

Les Principes de bonne pratique ont pour objet de fournir aux responsables et agents publics des orientations pratiques pour les aider à faire un meilleur usage de la CRI. Ils énoncent les étapes essentielles à suivre pour définir une stratégie et une gouvernance à l'échelle de l'ensemble de l'administration, pour intégrer les considérations internationales tout au long de la conception des textes, de leur élaboration et de la prestation des activités réglementaires et pour s'appuyer sur une coopération

bilatérale, régionale et multilatérale en matière de réglementation afin de mieux servir les objectifs stratégiques nationaux.

Les Principes de bonne pratique sont le fruit de l'expertise d'un large éventail d'acteurs. En plus de la mobilisation du très riche socle de connaissances des membres du CPR, une consultation publique a été menée à bien entre janvier et mars 2021. Elle a permis de rassembler des éclairages précieux auprès des pays, des organisations internationales, de la société civile et des différentes communautés d'action de l'OCDE.

Le présent document a été approuvé par le Comité de la politique de la réglementation lors de sa 24e session, qui s'est tenue le 21 avril 2021, et il a été préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

Remerciements

Les Principes de bonne pratique en matière de coopération réglementaire internationale ont été préparés par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV) sous la direction d'Elsa Pilichowski, Directrice de la gouvernance publique, et de Nick Malyshev, Chef de la Division de la politique de la réglementation. Ils ont été rédigés et gérés par Céline Kauffmann, en coordination avec Marianna Karttunen et Camila Saffirio. Nous remercions les agents de la Division de la politique de la réglementation de leur contribution à toutes les étapes de l'élaboration du présent document. Le processus éditorial a été coordonné par Jennifer Stein.

Les auteurs tiennent tout spécialement à exprimer leur reconnaissance au Groupe de pilotage sur la coopération réglementaire internationale, qui a mené des discussions très poussées et fourni des éclairages extrêmement précieux. Ce Groupe était composé, en 2021, de représentants de l'Allemagne, de l'Australie, du Canada, du Chili, de la Colombie, de la Commission européenne, des États-Unis, du Mexique, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni.

Le Secrétariat remercie tout particulièrement les membres du Comité de la politique de la réglementation pour les commentaires et le soutien précieux qu'ils ont fournis en lien avec les différentes versions du document, notamment en avril et en octobre/novembre 2020, ainsi que les membres du Réseau des régulateurs économiques pour leurs contributions. Le document a aussi grandement bénéficié des riches contributions reçues dans le cadre d'une consultation publique organisée de janvier à mars 2021, notamment de la part de représentants de pays, d'instances internationales, de la société civile et d'autres communautés d'action de l'OCDE.

Table des matières

Abréviations et acronymes 9

Résumé 11

Historique 14
Note 16
Références 16

1 Pourquoi la coopération réglementaire internationale est-elle importante, et en quoi consiste-t-elle ? 18
Pourquoi la coopération réglementaire internationale est-elle importante ? 19
Qu'est-ce que la coopération internationale en matière de réglementation ? 28
Notes 40
Références 40

2 Principes de bonne pratique en matière de coopération réglementaire internationale 44
Définir la stratégie de CRI et sa gouvernance 46
Intégrer la CRI tout au long processus national d'élaboration des règles 50
Coopérer au niveau international (coopération bilatérale, plurilatérale et multilatérale) 55
Note 58
Références 58

Annexe A. Synthèse des avantages et inconvénients de différentes formes de coopération réglementaire internationale 60

Annexe B. Études sectorielles 66

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Coûts des échanges liés à l'hétérogénéité pour les producteurs et les négociants 24
Graphique 1.2. Liste récapitulative pour la mise en place de la CRI 28
Graphique 1.3. Mécanismes de CIR 34
Graphique 1.4. Catégorisation non exhaustive des types de CIR par résultat 36
Graphique 1.5. Spectre des modalités de la reconnaissance mutuelle 37

TABLEAUX

Tableau A A.1. Points forts et points faibles des différentes approches à la CRI 63

Abréviations et acronymes

ACER	Agence de coopération des régulateurs de l'énergie
ACEUM	Accord Canada–États-Unis–Mexique
ACR	Accord commercial régional
AECG	Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'UE
AICA	Association Internationale des contrôleurs d'assurance
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ALE	Accord de libre-échange
AMD	Acceptation mutuelle des données
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
BEPS	Projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices
BIAC	Business at OECD
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
CCR	Conseil de coopération réglementaire Canada-États-Unis
CCRVDF	Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments
CE	Commission européenne
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CFR	Communauté des régulateurs fédéraux
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CPATLD	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
CPR	Comité de la politique de la réglementation
CRI	Coopération réglementaire internationale
CSF	Conseil de stabilité financière
DCR	Directive du Cabinet sur la réglementation
EMA	Agence européenne des médicaments
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCR	Forum de coopération en matière de réglementation
FDA	Agence de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments (États-Unis)
FIT	Forum international des transports
GEMS Act	Loi relative aux normes minimales en matière de gaz à effet de serre et d'énergie

IA	Intelligence artificielle
IASB	Conseil international de normalisation comptable
IFAC	Fédération internationale des comptables
IGA	Accord intergouvernemental
MBIE	Ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi (Nouvelle-Zélande)
MNT	Mesures non tarifaires
NIOSH	Institut national de la santé et de la sécurité au travail (États-Unis)
OCC	Organismes de contrôle de la conformité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OI	Organisation internationale
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIG	Organisation intergouvernementale
OMB	Bureau de la gestion et du budget (États-Unis)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OTC	Obstacles techniques au commerce
PBP	Principes de bonne pratique
RIC	Réseau international de la concurrence
RTG	Réseau transgouvernemental
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor (Canada)
SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
UE	Union européenne
VICH	Coopération internationale sur l'harmonisation des exigences techniques applicables à l'homologation des médicaments vétérinaires
WAHIS	Système mondial d'information zoosanitaire

Résumé

Particulièrement facilitée par la dématérialisation liée à la transition numérique, la circulation rapide des biens et des services par-delà les frontières est en train de mettre à l'épreuve l'efficacité et la capacité des cadres réglementaires nationaux. Dans le même temps, l'interdépendance économique croissante est susceptible d'avoir rendu le monde plus vulnérable face à des menaces communes, de façon particulièrement visible par temps de crise mondiale. Le changement climatique, l'instabilité des marchés financiers, la fraude et l'évasion fiscales et, tout récemment, la pandémie de COVID-19 ne sont que quelques exemples d'enjeux mondiaux complexes dont la gestion publique a révélé des lacunes au niveau de la coordination internationale de l'action réglementaire. Ils constituent un rappel brutal de l'interconnexion des pays et de l'importance d'une coopération au niveau des textes législatifs et réglementaires en vue d'améliorer la résilience des cadres réglementaires face aux perturbations mondiales ou régionales.

La coopération réglementaire internationale (CRI) vise à promouvoir l'interopérabilité des cadres législatifs et réglementaires. La Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires a été visionnaire en la matière : elle a fait de la CRI un pilier de la qualité et de la pertinence de la réglementation en encourageant les pays, lors de l'élaboration des mesures réglementaires, à *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* (Principe 12). La CRI constitue donc un volet crucial de la réforme réglementaire structurelle, et une solution face à la contradiction qui existe entre le caractère national de l'activité normative et la dimension de plus en plus internationale des problèmes que les textes législatifs et réglementaires ont pour objet de résoudre. Les Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale (« Principes de bonne pratique ») fournissent aux responsables publics, aux agents publics et aux autres professionnels du secteur public un instrument concret permettant de tirer le meilleur parti de la CRI.

Les autorités disposent de plusieurs moyens pour promouvoir l'interopérabilité de textes législatifs et réglementaires. Globalement, la notion de CRI englobe tout accord ou dispositif institutionnel, à caractère formel ou informel, mis en place entre des pays en vue de promouvoir une coopération en matière d'élaboration, de suivi, de mise en application ou de gestion *ex post* de la réglementation. En pratique, les démarches de CRI vont de l'échange d'informations à l'harmonisation de règles. Elles peuvent être axées sur le stade antérieur à l'élaboration des règles — celui du recueil d'éléments probants, par exemple — ou sur la prestation de l'activité réglementaire (au niveau de la mise en application/des inspections, par exemple). Elles peuvent faire intervenir une organisation institutionnelle complexe (la création d'un secrétariat spécifique, par exemple) ou découler d'un dialogue informel. Pour bénéficier des avantages de la CRI, il est essentiel que les responsables publics et les régulateurs prennent en considération tout l'éventail des approches possibles ainsi que leurs coûts et avantages respectifs.

Pour aider les pays à faire réellement évoluer leur culture réglementaire et à intégrer fermement une perspective internationale à leur cadre réglementaire national, les Principes de bonne pratique s'articulent autour de trois piliers, qui sont détaillés ci-dessous.

La définition d'une politique/stratégie de CRI à l'échelle de l'ensemble de la sphère publique est essentielle pour donner un élan politique et instaurer une vision globale permettant de servir les priorités stratégiques plus générales des autorités, avec des rôles et des responsabilités clairement définis. Plus globalement, elle permet à tout l'éventail des acteurs qui doivent être associés à la CRI de partager la même analyse et la même connaissance des outils qui sont à leur disposition.

La CRI commence à l'échelon national, avec l'intégration de ses grands principes tout au long du cycle de l'activité normative nationale, depuis le lancement des travaux relatifs à de nouveaux textes législatifs ou réglementaires jusqu'à leur mise en œuvre, leur évaluation et leur révision. Cette démarche est possible sans coordination préalable avec les autres pays, mais elle a d'importantes implications pour les activités des régulateurs nationaux et des organismes qui contrôlent leurs activités. Elle implique de prendre systématiquement en compte les cadres réglementaires étrangers et internationaux pertinents pendant la conduite de l'activité réglementaire, et d'évaluer l'impact des mesures réglementaires sur, et leur cohérence avec, la gestion transnationale plus générale du problème à résoudre. Les outils de la gestion de la réglementation, à savoir l'analyse d'impact de la réglementation, l'association des parties prenantes et l'évaluation ex post des textes législatifs et réglementaires, constituent au sein du processus normatif d'importants points d'entrée pour prendre en compte le contexte international et enrichir le socle d'éléments probants destinés à guider l'élaboration et la révision de textes législatifs et réglementaires de qualité. En dernière analyse, une action réglementaire mieux éclairée permet d'éviter les divergences réglementaires inutiles et de nourrir la connaissance et la confiance mutuelles qui sont nécessaires entre les territoires.

En plus des actions unilatérales, un renforcement de la coopération bilatérale, régionale ou internationale s'impose (et existe dans les faits) pour jeter les bases d'une collaboration institutionnalisée et permanente et d'une plus grande cohérence en matière de réglementation. Les modalités de cette coopération seront fonction du système juridique et administratif et de la situation géographique du pays, ainsi que du secteur ou du domaine de l'action publique concerné. Les présents Principes de bonne pratique aident les pays à utiliser ces différents modes de coopération de façon plus efficace et plus stratégique, par exemple en contribuant aux travaux d'instances internationales qui soutiennent la coopération réglementaire, en recourant à la reconnaissance mutuelle en combinaison avec d'autres instruments internationaux ou en insérant des dispositions spécifiques dans des accords commerciaux.

Ces Principes de bonne pratique sont délibérément ambitieux. Pour l'heure, peu de pays appliquent les principes énoncés dans le présent document. Néanmoins, le caractère sporadique du recours à la CRI ne signifie pas qu'elle n'est pas réalisable. Un certain nombre de pratiques et d'approches sont, bien au contraire, faciles à adopter. La Recommandation de 2012 de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires a reconnu à la CRI son caractère de pilier de la qualité de la réglementation. Près de dix ans plus tard, les présents Principes de bonne pratique visent à donner aux pays un nouvel élan en faveur d'une véritable adoption de la CRI qui leur permettra de mieux relever les grands défis stratégiques d'aujourd'hui et de demain.

Principes de bonne pratique en matière de CRI

Définir la stratégie de CRI et sa gouvernance

- Élaborer une politique/stratégie de CRI à l'échelle de l'ensemble de l'administration
- Créer au sein du gouvernement un mécanisme de coordination des activités de CRI afin de centraliser les informations pertinentes sur les pratiques et activités en matière de CRI, de bâtir un consensus et de définir un vocabulaire commun
- Créer un cadre favorable à la CRI — sensibiliser à la CRI, exploiter les plateformes de coopération existantes, réduire les préjugés à l'égard de la CRI et développer des incitations pour les décideurs et les organismes de réglementation.

Intégrer la CRI dans le processus national d'élaboration des règles

- Rassembler des connaissances et compétences techniques internationales et s'en inspirer
- Lors de l'élaboration de réglementations, tenir compte des instruments internationaux et documenter les raisons qui justifient de s'en écarter
- Évaluer les effets au-delà des frontières
- Associer activement les parties prenantes étrangères
- Faire de la cohérence avec les normes internationales un principe directeur du processus d'examen de l'évaluation ex post et de l'examen des règles existantes
- Évaluer les besoins de coopération ex ante afin de garantir la bonne exécution et de simplifier les procédures « identifiables ».

Coopérer au niveau international (coopération bilatérale, plurilatérale et multilatérale)

- 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
- Contribuer aux travaux des instances internationales qui favorisent une meilleure coopération réglementaire internationale
- Utiliser la reconnaissance mutuelle en association avec les instruments internationaux
- Aligner les attentes en matière de CRI sur les différents instruments de politique notamment les accords commerciaux

Historique

La coopération réglementaire internationale (CRI) vise à promouvoir l'interopérabilité des cadres juridiques et réglementaires. Les crises mondiales sonnent comme un rappel brutal de l'importance de mettre en œuvre des systèmes efficaces de CRI. La crise financière de 2008 a mis en lumière certaines lacunes de la coordination internationale de la réglementation financière, et leurs répercussions sur la stabilité financière mondiale. Différentes initiatives de CRI, se rapportant par exemple à la réglementation prudentielle et au contrôle des banques à l'échelle mondiale, ont vu le jour dans son sillage (OCDE, 2013[1]). Citons également le Cadre d'action publique de l'OCDE pour une réglementation financière efficace et efficiente, qui a apporté une contribution particulièrement importante à la convergence réglementaire dans la période qui a suivi la crise financière mondiale (OCDE, 2010[2]). Plus récemment, la crise du COVID-19 a renforcé l'importance de la CRI en tant que composante incontournable de la politique réglementaire. Elle a mis en évidence la nécessité d'une meilleure coordination des lois et des règlements afin de soutenir l'offre transfrontalière de produits de première nécessité, comme les médicaments et les denrées alimentaires, et promouvoir le partage du travail, l'apprentissage mutuel et la mutualisation des ressources entre les gouvernements, afin d'adapter les mesures prises en réponse à la crise et d'améliorer la résilience des cadres réglementaires aux perturbations.

Ce projet de *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale* (le projet de Principes de bonne pratique) vise à soutenir la mise en œuvre la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012* [OECD/LEGAL/0390] (la Recommandation de 2012), qui encourage les Membres et non-Membres qui y ont adhéré (ci-après les Adhérents) à *« 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 »* (Principe 12). En tant que tel, le projet de Principes de bonne pratique donne aux décideurs et aux fonctionnaires des Adhérents des conseils pratiques pour faire un meilleur usage de la CRI.

Le projet de Principes de bonne pratique s'inscrit dans la continuité de la série de rapports sur les principes de bonne pratique en matière de politique de la réglementation publiés sous les auspices du Comité de la politique de la réglementation (CPR) de l'OCDE, qui définissent de nouvelles orientations et donnent des précisions supplémentaires sur les principes énoncés dans la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012[3]).[1]

Ce document s'appuie sur les travaux menés par l'OCDE sur la CRI depuis 2011, et en fait la synthèse (Encadré 1). Les travaux du CPR en la matière suivent différents axes : stabiliser les définitions et concepts clés de cette coopération ; analyser les diverses approches suivies par le biais d'une série d'études portant sur des secteurs (secteur financier), des domaines d'action (concurrence) ou des approches (reconnaissance mutuelle) spécifiques ; examiner l'interface entre politique réglementaire et politique commerciale ; mettre en lumière le rôle des organisations internationales ; et analyser les leviers nationaux permettant d'inscrire la CRI dans le processus national d'élaboration des règlements.

Ces Principes de bonne pratique établit une liste d'éléments ou de composantes pour approfondir et renforcer les efforts de coopération réglementaire internationale, qui peuvent être utilisés par les gouvernements intéressés. L'objectif est de faire en sorte qu'ils soient adaptés aux systèmes juridiques et aux cultures administratives extrêmement diversifiés des pays de l'OCDE et des pays partenaires. Ils

peuvent éclairer les gouvernements à titre individuel, en laissant suffisamment de souplesse aux administrations pour adapter ces politiques en fonction de la situation locale. Ils peuvent également constituer une référence utile pour les orientations pratiques et les initiatives de renforcement des capacités des gouvernements. D'autres outils sont élaborés en parallèle, comme la *Ressource APEC-OCDE sur la CRI* (APEC-OCDE, 2021, à paraître[4]) qui vise à établir une base de données d'études de cas sur la CRI, et un *Recueil de pratiques des organisations internationales* (OCDE, 2021[5]).

Encadré 1. Travaux du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale

La clé de voûte des travaux du CPR de l'OCDE en matière de CRI est la Recommandation de 2012, qui vise à renforcer la capacité à garantir la qualité de la réglementation et à la réformer. Pour aider les Adhérents à mettre en œuvre le Principe 12 de la Recommandation, le CPR a mené des travaux analytiques approfondis afin de clarifier la portée, les avantages et les enjeux de la CRI. À cette fin, (OCDE, 2013[6]) a commencé par établir une définition pratique de la CRI et une typologie des différentes manières dont un pays peut aborder la coopération réglementaire. Cette typologie met en lumière 11 approches de la CRI, de la plus contraignante (une rare harmonisation par le biais d'institutions communes) à la plus souple (échange d'informations). Le CPR est allé plus loin en présentant l'éventail des avantages et des coûts/difficultés associés aux différentes formes de CRI recensées (OCDE, 2013[6]) (OCDE, 2017[7]).

Les documents suivants analysent en profondeur les coûts et les avantages de chaque forme de CRI, notamment des dispositifs de reconnaissance mutuelle (Correia de Brito, Kauffmann and Pelkmans, 2016[8]) ; la contribution des bonne pratique réglementaires (Kauffmann and Basedow, 2016[9]) ; le rôle des organisations internationales (OCDE, 2016[10]) ; et les réseaux transgouvernementaux d'organismes de réglementation (Abbott, Kauffmann and Lee, 2018[11]), et explorent l'interface spécifique entre la CRI et la politique commerciale (OCDE, 2017[7]). Cet exposé sur la CRI s'accompagne à titre illustratif d'études de cas portant sur différents domaines thématiques (Kauffmann and Saffirio, 2020[12]) (OCDE, 2013[13]) (OCDE, 2013[1]) (OCDE, 2013[14]).

Dans le sillage de (OCDE, 2013[6]), les travaux du CPR se sont concentrés sur deux axes : la prise en compte des questions internationales dans le processus national d'élaboration des règlements, et la compréhension de la contribution de l'élaboration des règlements internationaux à la CRI. Le premier axe s'est traduit par le recensement des pratiques essentielles que les décideurs peuvent adopter à l'échelon national pour systématiser la CRI. Pour ce faire, des questions pertinentes ont été intégrées dans l'enquête sur la politique et la gouvernance réglementaires. Cet axe de travail a également trouvé un écho dans l'édition 2018 des *Perspectives sur la politique de la réglementation* (OCDE, 2018[15]), ainsi que dans la réalisation des examens par pays approfondis du Mexique (OCDE, 2018[15]) et du Royaume-Uni (OCDE, 2020[16]). Ces travaux ont mis en évidence l'importance d'élaborer un langage commun et de catalyser les efforts engagés par les différentes communautés de politique publique pour promouvoir la CRI, notamment les institutions de contrôle de la réglementation et les divers responsables des programmes sectoriels et de la politique commerciale.

Le second axe a consisté à étudier le rôle joué par les organisations internationales, telles qu'elles sont définies dans le présent document, en tant que plateformes de la coopération réglementaire internationale (OCDE, 2016[10]) (OCDE, 2019[17]), un domaine dans lequel on compte à ce jour peu d'informations comparatives structurées. Par conséquent, un Partenariat des organisations internationales pour l'élaboration efficace de normes internationales a été établi en 2014 pour encadrer l'échange de pratiques, la collecte de données et les travaux analytiques sur l'efficacité de l'élaboration des règlements internationaux. Ces travaux ont tenté d'analyser les pratiques des organisations

internationales en matière d'élaboration d'instruments internationaux utilisés ensuite à l'échelon national, et le rôle respectif des organisations internationales, de leurs membres et de leurs secrétariats pour garantir la qualité de ces instruments.

Source : https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm.

Note

[1] À ce jour, cette série inclut des orientations sur les Guichets uniques pour les citoyens et les entreprises (2020), l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), la Boîte à outils sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation (2018), la Gouvernance des organismes de réglementation (2014) et le Contrôle et la mise en œuvre de la réglementation (2014).

Références

Abbott, K., C. Kauffmann and J. Lee (2018), "The contribution of trans-governmental networks of regulators to international regulatory co-operation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/538ff99b-en. [11]

APEC-OCDE (2021, à paraître), *APEC-OECD IRC Resource*. [4]

Correia de Brito, A., C. Kauffmann and J. Pelkmans (2016), "The contribution of mutual recognition to international regulatory co-operation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 2, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jm56fqsfxmx-en. [8]

Kauffmann, C. and R. Basedow (2016), "The political economy of international co-operation – a theoretical framework to understand international regulatory co-operation (IRC)", OCDE, Paris. [9]

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2020), "Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en. [12]

OCDE (2021), *Compendium of International Organisations' Practices: Working Towards More Effective International Instruments*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/846a5fa0-en. [5]

OCDE (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en. [16]

OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf. [17]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [15]

OCDE (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en. [7]

OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en. [10]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 1: Chemicals, Consumer Products, Tax and Competition*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200487-en. [13]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 2: Canada-US Co-operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200500-en. [1]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 3: Transnational Private Regulation and Water Management*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200524-en. [14]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en. [6]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandation-de-2012.htm (accessed on 14 March 2019). [3]

OCDE (2010), *Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/44362818.pdf (accessed on 19 March 2021). [2]

1 Pourquoi la coopération réglementaire internationale est-elle importante, et en quoi consiste-t-elle ?

La coopération réglementaire internationale est un pilier essentiel de la politique de réglementation dans un monde interconnecté. Pourtant, sa portée et ses potentiels demeurent souvent inconnus auprès des décideurs et régulateurs. Ce chapitre vise à familiariser le lecteur avec la coopération réglementaire internationale. Il explique pourquoi le Comité de la politique de réglementation de l'OCDE considère qu'il est essentiel d'améliorer la qualité de l'élaboration des règles et décrit la gamme de mécanismes disponibles pour tirer parti de la CRI.

Pourquoi la coopération réglementaire internationale est-elle importante ?

Adapter les lois et la réglementation à un monde interconnecté

Au cours des dernières décennies, les liens d'interdépendance entre les pays et l'intégration de ces derniers dans l'économie mondiale se sont considérablement renforcés (Encadré 1.1), notamment en raison des nombreuses révolutions technologiques qui ont eu lieu depuis 30 ans. La circulation rapide des biens, des services, des personnes et des capitaux par-delà les frontières mettent à l'épreuve l'efficacité et l'aptitude des cadres réglementaires nationaux. Si elle n'est pas nouvelle, l'ampleur de la mondialisation, couplée à la dématérialisation engendrée par la transformation numérique, met de plus en plus les décideurs et les organismes de réglementation face à des défis qu'ils ne peuvent relever seuls.

L'aggravation de la crise du COVID-19, passée rapidement au stade de pandémie mondiale, montre à quel point les liens d'interdépendance pourraient avoir rendu le monde plus vulnérable aux menaces communes. Elle renforce la nécessité d'une action collective sur tous les fronts pour compléter les mesures mises en œuvre à l'échelle nationale, mais également pour lutter contre la propagation de ce virus mortel et garantir la circulation des biens et services essentiels (OCDE, 2020[1]).

Encadré 1.1. Un monde de plus en plus interconnecté

Nous achetons des biens et des services en provenance du monde entier.

L'intensité du commerce mondial (mesurée par la part du volume total des exportations et des importations de biens et de services dans le PIB mondial) a doublé entre 1990 et 2015 (OCDE, 2018[2]). De nos jours, les produits traversent de nombreuses frontières avant d'être finalement achetés par les consommateurs d'un pays donné (OCDE, 2014[3]). D'après les données disponibles de l'Union européenne (UE), les achats transnationaux ont augmenté. Alors que l'on comptait seulement 6 % de vendeurs d'autres États membres de l'UE (4 % pour le reste du monde) en 2008, cette part atteignait 21 % (16 % pour le reste du monde) en 2018 (OCDE, 2019[4]).

Pourtant, les données relatives aux réclamations des consommateurs montrent que la croissance des transactions transnationales en ligne s'accompagne d'une hausse de la fraude transfrontière et de la vente de produits dangereux. En 2018, plus de 29 000 réclamations internationales ont été déposées sur econsumer.gov, un site Internet dédié à la collecte des réclamations transfrontières (OCDE, 2019[4]).

Nous ne vivons plus au même endroit toute notre vie et nous voyageons facilement dans le monde entier.

La population née à l'étranger établie dans les pays de l'OCDE a augmenté pour s'établir à 129 millions de personnes au total en 2018. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la population née à l'étranger représentait en moyenne 13 % de la population totale en 2018, contre 9.5 % en 2000 (OCDE, 2019[5]). Parmi les élèves de 15 ans, un sur quatre est né à l'étranger ou compte au moins un parent né à l'étranger (OCDE, 2018[6]).

Le transport international de voyageurs augmente dans le monde entier, et selon les projections, c'est dans les pays en développement qu'il devrait enregistrer la plus forte croissance. La hausse de la demande mondiale de transport aérien va se poursuivre jusqu'en 2050 à un taux de croissance composé annuel de 3.8 %, en grande partie sous l'impulsion de la croissance économique des pays en développement et de l'amélioration de la connectivité aérienne. Le taux de croissance prévu du

nombre de passagers-kilomètres à l'échelle mondiale s'élève à 4.5 % à l'horizon 2030, et à 3.3 % à l'horizon 2050 (FIT, 2020[7]).

Alors que la multiplication des voyages et des échanges ouvre de nouvelles perspectives aux populations du monde entier et améliore leur qualité de vie, l'accroissement de l'interdépendance pourrait également avoir rendu le monde plus vulnérable aux menaces communes, comme le montre l'aggravation rapide de la pandémie de COVID-19 dans un contexte de crise économique et sociale mondiale (OCDE, 2020[1]). En 3 mois, le virus s'est propagé rapidement, et a entraîné l'arrêt brutal de l'activité économique et le confinement de milliards de citoyens à travers le monde.

Nous utilisons des informations provenant de nombreux endroits différents

En 2016, quelque 83 % de la population adulte des pays de l'OCDE avaient accès à Internet, et 95 % des entreprises enregistrées dans les pays de l'OCDE disposaient d'une connexion Internet à haut débit (OCDE, 2018[2]). Les données relatives aux recherches lancées dans Google et aux consultations de vidéos sur YouTube mettent en évidence une tendance quasi universelle : les utilisateurs accèdent de plus en plus à des contenus en dehors de leur pays. Les données afférentes aux flux financiers via le système de paiement Paypal montrent qu'un volume considérable de transferts financiers transfrontières transite chaque jour par l'Internet (OCDE, 2016[8]). L'analyse d'impact de la Commission européenne accompagnant le règlement de l'UE relatif aux injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques en matière pénale a souligné que plus de la moitié des enquêtes impliquent une demande transfrontière d'accès aux preuves [électroniques] (SWD/2018/118 final).

Dans le même temps, les informations qui traversent les frontières par le truchement des plateformes en ligne sont associées à de nouveaux risques. Des individus, des groupes et des gouvernements utilisent ces plateformes en ligne pour répandre de fausses informations à travers le monde, diffuser des mensonges et de la propagande à diverses fins, comme diviser les sociétés, influencer les élections, réaliser des gains financiers et recruter des sources de renseignement. Les capacités croissantes de l'IA et de l'analyse des mégadonnées permettent de propager, d'adapter et de cibler les fausses informations de manière à influencer l'opinion et les résultats plus rapidement et plus efficacement, ce qui nécessite des approches concertées de la part des gouvernements (OCDE, 2019[9]).

Argumentaire en faveur de la CRI

Dans ce contexte, la CRI peut être considérée comme une stratégie nécessaire pour combler le fossé entre le caractère national de l'élaboration des règlements et la dimension de plus en plus internationale des questions faisant l'objet des lois et des règlements. Comme souligné dans (OCDE, 1994[10]) et (OCDE, 2013[11]), l'internationalisation de la réglementation par la coopération n'a rien de nouveau. Les dispositions pratiques de coopération en matière juridique et réglementaire se sont multipliées sur les différents territoires et un éventail de forums – sectoriels ou régionaux – ont été créés pour appuyer les dialogues sur la réglementation. Toutefois, à l'exception de quelques exemples systémiques emblématiques comme l'Union européenne ou l'Accord de reconnaissance mutuelle transtasmanien *(Trans-Tasman Mutual Recognition Arrangement)*, la coopération a surtout suivi la voie de la facilité, qui laisse peu de place au systématisme et à une vision stratégique globale. Dans ce contexte, (OCDE, 2013[11]) fait remarquer que ce qui pourrait faire défaut, c'est un cadre analytique permettant de mieux comprendre les avantages, les coûts et les facteurs de réussite des diverses formes de CRI.

Face au manque de données sur les avantages et les coûts de la CRI et aux différences de langage, l'OCDE s'est efforcée de collecter des éléments de preuve et de développer les travaux analytiques à l'appui de l'élaboration des règlements. Ce travail a permis de caractériser la CRI, notamment en définissant de manière générale trois résultats principaux que l'on peut en attendre :

1. **Efficacité réglementaire** — Dans un contexte où la portée des cadres réglementaires nationaux est limitée, la CRI peut permettre de résoudre des problématiques au-delà du ressort d'un seul organisme de réglementation, à l'échelon (supranational) où elles peuvent se poser.
2. **Efficience économique** — La CRI peut limiter les frictions intempestives susceptibles d'entraver les flux internationaux lorsque les décideurs et les organismes de réglementation élaborent et appliquent des lois et des règlements sans tenir compte de l'environnement international.
3. **Efficience administrative** — La CRI peut aider les pays à collecter des informations et des ressources relatives à des questions pouvant être traitées à l'échelon national, mais pour lesquelles des renseignements internationaux peuvent s'avérer utiles.

La crise du COVID-19 a donné plus de poids à cet argumentaire et a mis en évidence les domaines dans lesquels la CRI est nécessaire pour parvenir à des résultats satisfaisants sur le plan réglementaire. En concordance avec les fondements généraux de la CRI, la crise a mis en évidence son rôle crucial pour faciliter l'interopérabilité des services et des activités transfrontières ; soutenir la résilience des chaînes d'approvisionnement et garantir la disponibilité des biens essentiels, comme les médicaments et les denrées alimentaires ; et enfin promouvoir le partage du travail, de l'apprentissage mutuel et de la mutualisation des ressources entre les gouvernements afin d'adapter la politique réglementaire mise en œuvre face à la crise. Dans le contexte de la crise du COVID-19, ces besoins spécifiques font apparaître la CRI comme une composante incontournable de la réforme réglementaire structurelle, essentielle pour intégrer la résilience aux cadres réglementaires et faire face aux perturbations actuelles et futures (comme les catastrophes naturelles, les chocs externes, les ruptures technologiques, etc.) (OCDE, 2020[1]).

Il convient de noter que l'argumentaire en faveur de la CRI peut être pertinent à différents niveaux de compétence. En particulier, la CRI et les résultats qu'elle est censée produire peuvent être tout aussi valables pour la coopération réglementaire entre les niveaux d'administration infranationaux des États fédéraux, ou entre d'autres autorités nationales et supranationales où des niveaux de gouvernance inférieurs peuvent détenir des pouvoirs réglementaires importants.

Efficacité réglementaire

La CRI permet aux pays de résoudre les problèmes posés par la réglementation au niveau auquel ils surviennent. Le changement climatique, la fraude et l'évasion fiscales, l'instabilité des marchés financiers, les pandémies, la pollution transfrontière ou les flux migratoires forment un ensemble de questions complexes et pluridimensionnelles de nature intrinsèquement transnationale. Il ne s'agit là que de quelques exemples d'enjeux stratégiques pour lesquels une action unilatérale ou non coordonnée est susceptible d'aboutir à des échecs purs et simples, la capacité des pays à les traiter efficacement par le seul biais de la réglementation nationale étant limitée. L'incapacité à traiter ces problématiques peut s'avérer extrêmement coûteuse pour les gouvernements, les sociétés et les citoyens. À l'inverse, dans certains cas frappants, des approches et règlements communs aux pays peuvent avoir des effets tangibles dans des secteurs clés (Encadré 1.2).

Encadré 1.2. La coopération réglementaire internationale en action

- **Éradication de la variole grâce à une action collective menée par l'OMS.** La variole est une maladie mortelle qui a tué des millions de personnes. Différents pays ont mis un vaccin au point au 19e siècle. Il s'est toutefois avéré inefficace, la maladie étant régulièrement propagée par les voyageurs. À la fin des années 1950, l'OMS a adopté un programme mondial coordonné de lutte contre la maladie (OCDE/OMS, 2016[12]). En 1980, enfin, l'OMS a annoncé l'éradication de la variole.
- **Un protocole réunissant 46 pays pour préserver la couche d'ozone.** Le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), l'un des traités multilatéraux les plus fructueux de l'histoire des Nations Unies, a conduit à une réduction de plus de 97 % de la consommation mondiale de substances réglementées appauvrissant la couche d'ozone.
- **Limitation de la fraude fiscale grâce à une coopération étroite entre les autorités fiscales.** Le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a fait évoluer le paradigme de la transparence en matière fiscale, en instaurant l'échange automatique de renseignements entre les administrations fiscales. Cet échange est facilité par le Modèle de Convention fiscale de l'OCDE (OCDE, 2013[13]), qui permet de coordonner les normes fiscales internationales et a servi de base à quelque 3 500 conventions fiscales bilatérales.
- **Éviter une guerre réglementaire par la coordination des politiques affectant le compte financier.** Les mesures de contrôle des capitaux mises en place individuellement par les pays ont des retombées sur la dynamique des flux de capitaux dans d'autres économies ((Pasricha et al., 2018[14]), (Giordani, Ruta and Zhu, 2017[15]), (Gori, Lepers and Mehigan, 2020[16])). Ces retombées augmentent à leur tour la probabilité de nouvelles mesures de contrôle des capitaux dans l'économie concernée (Pasricha et al 2018, Gori et al 2020). Étant donné que les pays ont de plus en plus recours à des mesures unilatérales de contrôle des capitaux dans un contexte de volatilité des flux ((Blanchard, 2017[17]), les mesures prises en réponse à l'action d'un devancier peuvent dégénérer en « guerres réglementaires » (Jeanne, 2014[18]) ; (Pereira Da Silva and Chui, 2017[19])), et engendrer à terme une situation d'équilibre sous-optimal pour le bien-être mondial. Dans ce contexte, un renforcement de la coordination internationale des politiques affectant le compte financier peut atténuer ces externalités négatives, grâce à des accords précisant comment utiliser de manière appropriée les instruments régissant les flux de capitaux. Le Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE (OCDE, 2020[20]), instauré en 1961 et dont la dernière révision remonte à 2019, en est un bon exemple. Il a mis en place un processus bien défini et éprouvé garantissant la transparence du dialogue international et de la coopération en matière de politiques de gestion des mouvements de capitaux.
- **Efforts conjoints de coopération pour réduire la pollution atmosphérique transfrontière**. L'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991 est un cadre flexible qui définit des objectifs de réduction des émissions pour certains polluants atmosphériques, et fixe des engagements d'harmonisation de la réglementation dans des domaines clés. Il a contribué à réduire les pluies acides et l'ozone troposphérique et à faire progresser la coopération scientifique et technique entre les deux pays en matière de pollution atmosphérique transfrontière (Kauffmann and Saffirio, 2020[21]).
- **Détection précoce des maladies animales afin de protéger la santé et le bien-être des animaux et prévenir la transmission à l'homme.** Comme l'illustre l'étude à l'appui d'un futur Observatoire de l'application des normes de l'OIE (OCDE, 2020[22]), l'Organisation mondiale de

la santé animale vise à garantir la transparence de la situation des maladies animales dans le monde, y compris des maladies transmissibles entre les animaux et les humains (zoonoses). C'est d'autant plus important que 60 % des agents pathogènes qui affectent les humains sont d'origine animale. Grâce à un outil de notification en ligne, le Système mondial d'information zoosanitaire (WAHIS), 182 Pays Membres de l'OIE publient en temps réel des informations sur les maladies animales présentes sur leur territoire et les mesures de lutte engagées. Ce mécanisme partagé vise à favoriser la détection précoce et la prévention des maladies animales susceptibles de se propager rapidement à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre et de provoquer une crise internationale, voire mondiale.

- **Amélioration de la qualité de l'eau, de la faune, de la flore et prévention des inondations dans la région du Rhin.** La coopération appuie, entre autres, le développement durable de l'écosystème du Rhin, la production d'eau potable à partir du fleuve et la prévention des inondations. Établie à l'origine entre la Suisse, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne et le Luxembourg, la Convention de Berne de 1963 a constitué son premier cadre juridique. Par la suite, elle a été revue et étendue à l'Autriche, au Liechtenstein, à l'Italie et à la région belge de Wallonie. La coopération se déroule dans le cadre de la Commission internationale pour la protection du Rhin. Elle prend la forme d'une collecte de données et de travaux de recherche conjoints, de mesures communes, d'une coordination des systèmes d'avertissement et d'alerte, ainsi que d'un suivi et d'une évaluation conjoints des mesures. Du fait de cette coopération étroite entre les pays riverains, la qualité de l'eau s'est considérablement améliorée, 96 % de la population étant raccordée à une station d'épuration. Le nombre d'espèces animales et végétales vivant dans le fleuve a augmenté et des mesures de prévention des inondations ont été mises en œuvre (OCDE, 2013[23]).

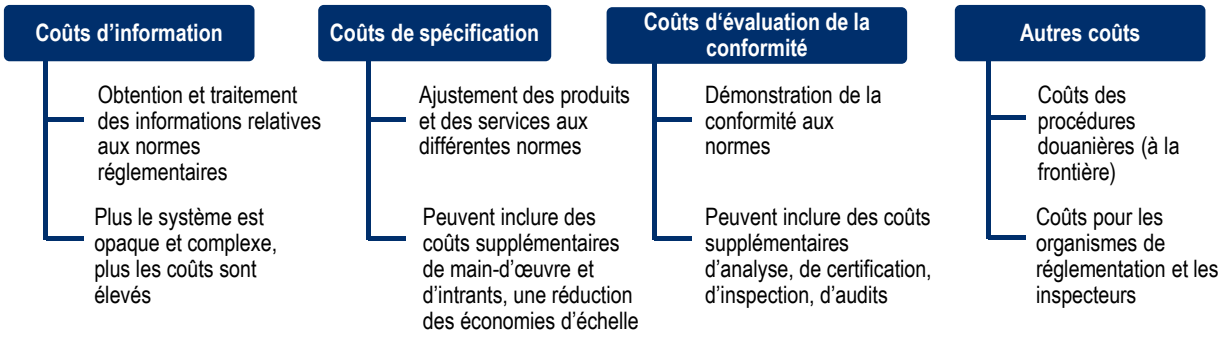
Efficience économique

Une réglementation qui ne tient pas compte du contexte international risque d'aboutir à une fragmentation inutile entre les pays. Même si les lois et règlements concernés ne traitent pas nécessairement des questions transfrontalières, les divergences entre les pays peuvent être coûteuses pour les entreprises, les citoyens et les gouvernements. Dans certains domaines, ces divergences réglementaires sont justifiées par des dissemblances entre les préférences des consommateurs ou par la situation particulière de chaque pays (géographique ou autre). Il existe néanmoins des cas où ces divergences résultent simplement d'un manque de transparence des pratiques réglementaires, et du fait que les organismes de réglementation travaillent isolément. Dans de tels cas, il est possible de supprimer certains coûts inutiles des divergences réglementaires afin de limiter les frictions qui entravent les flux internationaux – d'échanges, d'investissement, de capitaux ou autres.

Il ressort des travaux de recherche menés par l'OCDE que les coûts pour les négociants, par exemple, peuvent être divisés en 3 catégories (OCDE, 2017[24]) : 1) coûts de recensement des normes réglementaires applicables ; 2) coûts d'adaptation des processus de production afin de les mettre en conformité avec ces normes ; et 3) coûts liés à la démonstration de la conformité auprès de diverses administrations dans différents pays (Graphique 1.1).

Dans le secteur financier, on estime que les divergences en matière de réglementation coûtent aux institutions financières entre 5 et 10 % de leur chiffre d'affaires annuel mondial (soit quelque 780 milliards USD par an), les petites entreprises payant le plus lourd tribut (IFAC/BIAC, 2018[25]).

Graphique 1.1. Coûts des échanges liés à l'hétérogénéité pour les producteurs et les négociants



Source : OCDE (2017), International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en.

Efficience administrative

La CRI améliore les capacités des organismes nationaux de réglementation par le biais de l'apprentissage par les pairs, du partage des ressources et de la capacité à tirer parti des éléments d'appréciation/expertises existants, plutôt que par la collecte de renseignements internationaux (Encadré 1.3). La réglementation nécessite une expertise et des ressources importantes pour rassembler des données pertinentes, et une infrastructure réglementaire fonctionnelle pour l'élaboration et la mise en œuvre des règlements. Les pays et leurs organismes de réglementation ont de moins en moins les moyens de s'offrir cette expertise. Pourtant, face à la complexité des défis contemporains, des régimes de réglementation efficaces et efficients, fondés sur la science et des données solides, sont plus cruciaux que jamais. La coopération entre les organismes de réglementation des différents pays leur permet de partager leur expérience, leur expertise et leurs ressources, d'augmenter le nombre de données et de pratiques à l'appui, de confronter leurs choix stratégiques et tirer des enseignements des meilleurs élèves, ce qui contribue à réduire le coût global d'une bonne réglementation. En outre, la coordination de la mise en œuvre peut aider à garantir une application cohérente et à prévenir l'arbitrage réglementaire (OCDE, 2010[26]).

Encadré 1.3. Exemples de gains d'efficience administrative imputables à la CRI

Système d'acceptation mutuelle des données (AMD) de l'OCDE

Par exemple, le Système d'acceptation mutuelle des données (AMD) de l'OCDE [OECD/LEGAL/0194 et OECD/LEGAL/0252] permet d'économiser plus de 309 millions EUR par an en réduisant les essais de produits chimiques et en harmonisant les outils et politiques de sécurité chimique d'un pays à l'autre (OCDE, 2019[27]). La coopération est bénéfique sur le plan de la santé et de l'environnement, les Adhérents étant en mesure d'évaluer et de gérer un plus grand nombre de produits chimiques qu'ils ne le feraient s'ils travaillaient isolément. Il s'agit d'un des rares cas dans lequel les avantages et les coûts de la coopération réglementaire internationale ont été évalués sur le plan quantitatif, ce qui a permis de mettre en évidence sa capacité d'amélioration de l'efficience administrative.

Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

La Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, entrée en vigueur en juillet 2018, a permis aux parties de transposer les résultats du Projet OCDE/G20 concernant l'érosion

de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) dans plus de 1 650 conventions fiscales à travers le monde. Cette convention évite aux gouvernements d'innombrables négociations et renégociations bilatérales en vue de mettre en œuvre les modifications des conventions fiscales rendues nécessaires par les mesures convenues dans le cadre du BEPS. Elle compte actuellement 95 signataires ou parties, de tous les continents et à tous les stades de développement.

Agence européenne des médicaments (EMA)

Le système européen de réglementation des médicaments repose sur un réseau composé d'une cinquantaine d'autorités réglementaires des 31 pays membres de l'Espace économique européen, la Commission européenne et l'Agence européenne des médicaments (EMA). L'EMA collabore avec les organismes nationaux afin de réglementer et homologuer les médicaments et les dispositifs médicaux, et contrôler leur sécurité. Dans le cadre du système réglementaire unique de l'UE pour les produits pharmaceutiques, les États membres de l'UE échangent des informations confidentielles, et les résultats des inspections effectuées par n'importe quel État membre de l'UE sont automatiquement reconnus par tous. Selon l'EMA, ce système réglementaire présente les avantages suivants, entre autres :

- Il permet aux États membres de mutualiser leurs ressources, leur expertise et de coordonner les travaux de réglementation des médicaments. En 2019, par exemple, l'EMA a recommandé l'autorisation de 66 nouveaux médicaments à usage humain ;
- Il réduit la charge administrative grâce à la procédure d'autorisation centralisée, qui permet aux patients d'avoir accès plus rapidement aux médicaments ;
- Il accélère l'échange d'informations sur les problématiques importantes, comme la sécurité des médicaments.

Source : (OCDE, 2013[13]) et *Information Brochure: Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS,* OECD, 2020, disponible à l'adresse suivante www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-BEPS-tax-treaty-information-brochure.pdf, (OCDE, 2013[11]), (OCDE, 2020[28]), www.ema.europa.eu/en/about-us/how-we-work/european-medicines-regulatory-network et www.ema.europa.eu/en/documents/annual-report/2019-annual-report-european-medicines-agency_en.pdf.

Détermination des possibilités de CRI

Si l'on peut affirmer qu'un minimum de « sensibilisation internationale » est nécessaire pour garantir la qualité du processus national d'élaboration des règlements, cela s'avère insuffisant pour les formes plus contraignantes de CRI, qui sont en outre assorties de coûts élevés. Les efforts et investissements essentiels à leur développement et à leur maintien, ainsi que leurs coûts et leurs éventuelles retombées négatives, doivent être évalués par rapport aux bénéfices attendus (aussi importants soient-ils), afin de prendre une décision de coopération en connaissance de cause. Il est d'autant plus important de mettre en lumière les différentes formes que peut revêtir la CRI (voir section 3), ainsi que les coûts et avantages propres à chacune.

D'une manière générale, et conformément à l'argumentaire en faveur de la CRI exposé plus haut, il ressort des travaux de recherche menés par l'OCDE que les avantages de la CRI couvrent quatre dimensions : 1) les gains économiques résultant de la réduction des coûts de l'activité économique et de la hausse des échanges commerciaux, des investissements et des flux financiers ; 2) les progrès réalisés dans la gestion transfrontalière des risques et des externalités ; 3) l'efficience administrative résultant d'une plus grande transparence et du partage des tâches entre les gouvernements et les autorités publiques ; et 4) le flux de connaissances et l'apprentissage par les pairs découlant de la coopération.

À l'inverse, les coûts de la CRI et les obstacles potentiels sont les suivants : 1) les charges et les ressources nécessaires au développement et au maintien de la coopération ; 2) le degré d'éloignement d'un pays par rapport à son « optimum » réglementaire, et les rigidités que la coopération peut engendrer ;

3) la perte de souveraineté (réelle ou perçue) accompagnant la recherche de consensus, et les autres difficultés liées à l'économie politique de la coopération ; et 4) les goulets d'étranglement de la mise en œuvre.

Les avantages comme les coûts/problématiques de la CRI sont abordés plus en détail dans (OCDE, 2013[11]). Ils dépendent également du type de CRI envisagé – en effet, tant les gains en termes d'efficacité réglementaire, d'efficience économique et administrative que les éventuels charges, défis et résistances dépendent fortement des types d'approches envisagés. L'Annexe A résume les résultats de (OCDE, 2013[11]). En fin de compte, la question de savoir si les avantages l'emportent sur les coûts dans certains cas particuliers dépendra de divers paramètres, comme le secteur concerné, les caractéristiques des pays impliqués dans le partenariat et l'approche de coopération envisagée. Les pays ne tirent pas forcément parti de certains avantages, et si la CRI est probablement bénéfique dans l'ensemble, la répartition des bénéfices peut varier d'un pays à l'autre, ce qui complique encore plus l'évaluation des avantages et des coûts.

Indépendamment de la complexité, les travaux de recherche de l'OCDE donnent à penser que l'efficacité des politiques va nécessairement de pair avec la CRI dans les domaines partageant certaines caractéristiques (OCDE, 1994[10]), en particulier :

1. Les domaines d'ordre essentiellement scientifique et fondés sur des éléments de fait irréfutables (par ex. essais de produits chimiques) et pour lesquels la mutualisation des méthodologies présente un avantage ;
2. Les domaines relatifs à des « biens » ou des « maux » communs, c'est-à-dire à des questions par nature transfrontalières et ne pouvant être réglées individuellement par les gouvernements, comme le réchauffement climatique, la pollution atmosphérique, le secteur bancaire et financier, les pandémies, etc.
3. Les domaines pour lesquels l'incitation à coopérer est forte, par ex. une motivation commerciale ou économique incontestable (ayant généralement trait à la sphère des échanges et de l'investissement international) ou sur lesquels les pays ont intérêt à partager des informations (par ex. domaines de la santé et de la sécurité) ; et dans lesquels les désincitations à coopérer sont limitées ou peuvent être gérées (par ex. possibilité de parasitisme, c'est-à-dire que certains pays tirent des avantages de la coopération sans en supporter le coût, par exemple).

Il existe un certain nombre de déterminants essentiels de la CRI, comme la proximité géographique, l'interdépendance économique et la maturité de la politique de la réglementation des partenaires. Ces déterminants ont un impact sur les efforts de CRI, en les intensifiant ou faisant obstacle à leur mise en œuvre efficace (Encadré 1.4). En outre, le succès de la CRI dépend également de considérations nationales d'économie politique, comme un engagement à haut niveau en faveur de la collaboration avec d'autres pays tout au long du cycle politique, et la volonté de déployer des ressources pour faire progresser la coopération réglementaire et renforcer les capacités techniques, entre autres.

Encadré 1.4. Déterminants de la CRI

Un certain nombre de facteurs stimulent, entravent et façonnent les activités de CRI. Ces hypothèses sont susceptibles d'éclairer les décideurs qui se demandent quand, comment et avec qui s'engager dans la CRI. Il ne s'agit toutefois pas de règles immuables en matière d'économie politique de la CRI, et elles peuvent être plus ou moins pertinentes selon le secteur ou la problématique concernés.

- Proximité géographique : la proximité géographique peut accroître la nécessité et la probabilité d'une telle coopération, en raison de défis communs et de visions du monde et préférences potentiellement (mais pas systématiquement) similaires.

- Interdépendance économique : d'importants volumes d'échanges et autres interdépendances économiques sont susceptibles d'accroître la probabilité d'une coopération, car cela permettrait de garantir un certain niveau d'ouverture réglementaire et de réduire les coûts commerciaux en éliminant les divergences réglementaires inutiles.
- Caractéristiques économiques des partenaires : la puissance économique des partenaires peut avoir un impact sur leur capacité respective à imposer leur propre approche. De ce point de vue, les données montrent que la CRI est plus facile entre des économies de différentes tailles, où certains définissent les règles et d'autres les appliquent, plutôt qu'entre des économies de taille similaire ayant les mêmes des attentes en matière de réglementation. Dans de telles situations, les instruments internationaux peuvent faciliter la CRI en offrant un point d'ancrage commun, extérieur aux deux partenaires.
- Nature du domaine réglementé : la sensibilité politique des mesures soumises à la réglementation – c'est-à-dire leur niveau intrinsèque de risque ou leur nature sociale et économique – peut affecter de manière significative la probabilité de mettre en place une CRI. La CRI portant sur des mesures politiquement sensibles devrait être plus délicate que la CRI portant sur des mesures moins sensibles. En fonction du secteur, la concurrence entre les pays et le parasitisme faisant obstacle à la CRI peuvent s'exercer avec plus ou moins de force.
- Proximité et maturité de la gouvernance réglementaire nationale : des facteurs tels que la proximité des systèmes et pratiques de réglementation et un héritage juridique et culturel commun sont susceptibles d'accroître la confiance des partenaires envers leurs cadres respectifs, et donc d'inciter les organismes de réglementation à coopérer. La réussite de la CRI dépend également de la maturité de la politique de la réglementation et de la gouvernance des partenaires, y compris de la transparence de la gouvernance réglementaire, de la capacité des États à faire appliquer la réglementation, et de l'engagement envers la CRI à l'échelon national. Tous ces facteurs sont susceptibles d'améliorer la confiance des organismes de réglementation dans la capacité de leurs homologues étrangers à faire respecter leurs normes réglementaires au-delà des frontières.

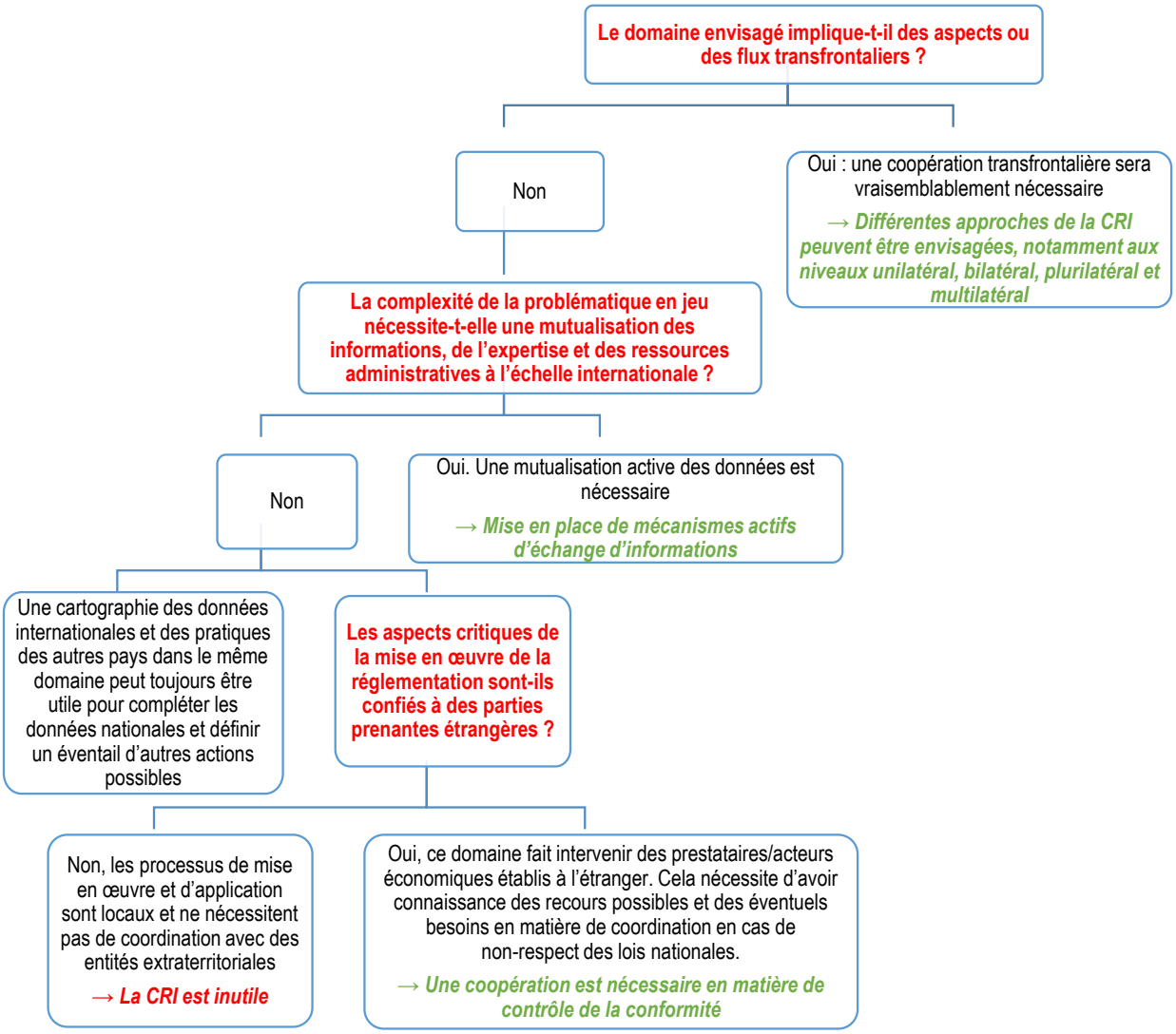
Source : établi à partir de Basedow et Kauffmann (2016), The Political Economy of International Regulatory Co-operation: A theoretical framework to understand international regulatory co-operation, Éditions OCDE, Paris, document de travail non publié (Kauffmann and Basedow, 2016[29]).

Sur la base de ces différentes caractéristiques, il est possible d'aider les décideurs à s'y retrouver dans les méandres de la CRI et à décider de sa pertinence dans leur domaine de compétence à l'aide d'une liste récapitulative des principaux éléments à prendre en compte. Bien qu'il puisse être nécessaire de compléter cette liste, et qu'elle soit susceptible de devenir un outil de décision autonome, un diagramme de décision simple peut être élaboré autour des questions clés suivantes :

- Le domaine envisagé implique-t-il des aspects ou des flux transfrontaliers ?
- La complexité de la problématique en jeu nécessite-t-elle une mutualisation des informations, de l'expertise et des ressources administratives à l'échelle internationale ?
- Les aspects critiques de la mise en œuvre de la réglementation sont-ils confiés à des parties prenantes étrangères ?

La décision de mettre en place une CRI et le type de CRI à envisager dépendent alors des réponses fournies à ces questions, le processus étant résumé dans le diagramme ci-après (Graphique 1.2).

Graphique 1.2. Liste récapitulative pour la mise en place de la CRI



Source : élaboré par l'auteur.

Qu'est-ce que la coopération internationale en matière de réglementation ?

Définition et terminologie

La coopération internationale en matière de réglementation (CIR) vise à promouvoir l'interopérabilité des cadres juridiques et réglementaires. Sur la base de (OCDE, 2013[11]), elle peut se définir comme couvrant « tout accord ou arrangement organisationnel formel ou informel entre pays dans le but de promouvoir une certaine forme de coopération dans la conception, le suivi, l'application ou la gestion *ex post* de la réglementation ». Cette définition est conforme à celle adoptée dans un certain nombre de pays (Encadré 1.5).

Encadré 1.5. Sélection de définitions nationales de la coopération internationale en matière de réglementation

Un certain nombre de pays proposent une définition de la coopération internationale en matière de réglementation, accessible sur leur site web.

Canada (Conseil du Trésor) : La coopération en matière de réglementation est un processus par lequel les gouvernements travaillent ensemble pour :

- réduire les différences réglementaires inutiles ;
- éliminer les exigences et les processus dédoublés ;
- harmoniser ou aligner la réglementation ;
- mettre en commun des renseignements et se faire part d'expériences ; et
- adopter des normes internationales.

La coopération en matière de réglementation s'applique à un éventail d'activités de réglementation, dont l'élaboration de politiques ; les inspections ; la certification ; l'adoption et l'élaboration de normes ; et l'approbation des produits et des essais.

Nouvelle-Zélande (ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi) : La coopération internationale en matière de réglementation désigne les différentes façons dont les organismes de réglementation de différents pays travaillent ensemble pour discuter, élaborer, gérer ou faire appliquer les réglementations.

États-Unis (décret-loi 13609 du 1er mai 2012) : La « coopération internationale en matière de réglementation » désigne un processus bilatéral, régional ou multilatéral [...] dans lequel les gouvernements nationaux prennent part à différentes formes de collaboration et de communication en matière de réglementation, en particulier dans un processus dont on peut raisonnablement prévoir qu'il conduira à l'élaboration de réglementations importantes.

Outre ces définitions générales de la CIR, un certain nombre d'accords commerciaux contiennent des chapitres consacrés à la politique réglementaire et à la coopération, qui offrent des définitions pratiques de la CIR adoptées uniquement aux fins de l'accord. Ces définitions ne sont pas directement comparables dans la mesure où elles reflètent la portée et l'objectif distincts de chaque chapitre.

Accord de rapprochement économique entre la Nouvelle-Zélande et Singapour (Mise à jour) : « Par activités de coopération en matière de réglementation, on entend les efforts déployés par les parties pour renforcer la coopération en matière de réglementation afin de favoriser la réalisation des objectifs de politique intérieure, d'améliorer l'efficacité de la réglementation intérieure face à la multiplication des activités transfrontalières et de promouvoir le commerce et les investissements internationaux, la croissance économique et l'emploi. »

Accord États-Unis-Mexique-Canada (AEUCM) : « La coopération en matière de réglementation désigne un effort entre deux ou plusieurs parties visant à prévenir, réduire ou éliminer les différences inutiles en matière de réglementation afin de faciliter le commerce et de promouvoir la croissance économique, tout en maintenant ou en améliorant les normes de santé et de sécurité publiques et de protection de l'environnement. »

Source :www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/inforeg/inforeg/eo_13609/eo13609_05012012.pdf; https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/lois/developpement-amelioration-reglementation-federale/cooperation-matiere-reglementation/a-propos-cooperation-matiere-reglementation.html; www.mbie.govt.nz/cross-government-functions/regulatory-stewardship/international-regulatory-cooperation; et (Kauffmann and Saffirio, 2021[30]).

Cette large acception a plusieurs implications :

- Premièrement, **la CIR ne se limite pas à une stricte équivalence avec les obligations juridiques internationales, mais comprend également des accords non contraignants et des approches volontaires**. On le constate par le large éventail d'activités de recherche de consensus et d'élaboration conjointe de règles menées par les organisations internationales, ainsi que par la variété des instruments internationaux qu'elles élaborent, dont la plupart ne sont pas juridiquement contraignants, et qui forment l'écosystème international des règles (OCDE, 2019[31]). C'est ce dont témoigne également la multiplicité des initiatives bilatérales ou plurilatérales non contraignantes et volontaires qui existent entre les organismes de réglementation de différents pays et qui font l'objet de protocoles d'accord[1].
- **Deuxièmement, la CIR ne se limite pas à la phase de conception du cycle de la gouvernance réglementaire, mais inclut de manière significative le côté aval de la mise en œuvre, de l'application et de la gestion *ex post* de la réglementation**. Il en existe de nombreux exemples, notamment le Conseil de coopération Canada-États-Unis en matière de réglementation (CCR) (OCDE, 2013[32]), qui montre que même lorsque les objectifs politiques et les règles peuvent tout à fait correspondre, des procédures d'application divergentes peuvent être sources de frictions, qui doivent être abordées dans le cadre de discussions permanentes. Le cas de l'application des règles de concurrence (OCDE, 2013[13]) démontre également l'importance de l'échange d'informations et de la coopération dans la résolution des affaires de concurrence, domaine dans lequel la coopération internationale en matière d'application s'est accrue depuis 2012, sous l'impulsion d'instances internationales telles que l'OCDE et le Réseau international de la concurrence (OCDE/RIC, 2021[33]). De même, la coopération en matière d'application s'avère essentielle dans le domaine de la sécurité des consommateurs, où elle facilite généralement l'application des questions liées à la sécurité des produits dans les différentes juridictions (OCDE, 2013[13]) (OCDE, à paraître[34]).

L**'accent mis sur la « coopération » dans la définition ne doit pas masquer ou minimiser l'importance cruciale de l'action unilatérale** pour promouvoir l'interopérabilité des cadres réglementaires et la cohérence réglementaire au niveau international et construire des bases solides pour la collaboration entre pays sur les questions réglementaires. D'où la prise en compte des approches unilatérales dans la typologie des instruments de la CIR dans les travaux de l'OCDE dans ce domaine, qui suivent de près les efforts parallèles d'un certain nombre de pays[2]. Ces actions unilatérales peuvent consister à adopter directement les réglementations ou à reconnaître les résultats ou les décisions réglementaires d'un autre pays ou les normes internationales, ou à mettre en application les disciplines réglementaires qui entraîneront une plus grande cohérence réglementaire. À ce titre, elles contribuent directement aux objectifs de la CIR, à savoir faciliter l'interopérabilité réglementaire en vue d'atteindre des objectifs politiques.

La CIR est devenue une dimension essentielle de la qualité et de l'efficacité de la réglementation, comme l'illustre l'inclusion d'un principe sur la CIR dans la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012[35]). Au cours des vingt ou trente dernières années, dans un contexte de réduction continue des droits de douane et d'essor des chaînes de valeur mondiales, les décideurs en matière de politique commerciale ont également accordé une attention accrue aux coûts supportés par les opérateurs du fait des mesures non tarifaires (MNT) et des divergences réglementaires entre les pays. À ce titre, différents outils de politique réglementaire, dont la CIR, sont intégrés dans le contexte de l'OMC, en particulier dans les cadres de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (OCDE/OMC, 2019[36]) (OCDE, 2017[24]), et de plus en plus dans les chapitres transversaux des accords commerciaux bilatéraux et régionaux (Kauffmann and Saffirio, 2021[30]). Cela étant, la terminologie varie quelque peu selon les acteurs qui en discutent et les objectifs poursuivis (Encadré 1.6).

Encadré 1.6. Politique réglementaire, bonne pratique réglementaires et coopération internationale en matière de réglementation : pallier les différences de langage entre les décideurs en matière de réglementation et de politique commerciale

En dépit d'une volonté commune d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la réglementation, le monde de la réglementation et celui de la politique commerciale ont tendance à utiliser un langage et des outils différents, en fonction de leurs attributions et de leurs champs d'activités respectifs. Cela s'applique au programme général lui-même, comme l'illustrent les exemples de langage du Tableau 1, mais aussi aux différents outils de la politique réglementaire.

Tableau 1.1 Terminologie utilisée en matière de politique de réglementation

OCDE	Comité OTC de l'OMC	Autres terminologies utilisées dans les pays
Qualité de la réglementation Réforme de la réglementation Politique de réglementation	Bonne pratique réglementaires	Meilleure réglementation Réglementation intelligente Réglementation affûtée (dérégulation) Réduction des formalités administratives Gestion réglementaire Gouvernance réglementaire Amélioration de la réglementation Cohérence de la réglementation Simplification

Source : adapté de (OCDE, 2016[37]).

Dans le cadre de l'OMC, les Accords SPS et OTC en particulier visent à garantir que les règlements techniques, les procédures d'évaluation de la conformité, les normes et les mesures SPS soient transparents, non-discriminatoires et n'entraînent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. S'il est vrai que les bonne pratique réglementaires et la qualité de la réglementation ne sont pas explicitement mentionnées dans ces Accords, les premières sont couramment évoquées dans les travaux des Comités OTC et SPS. Le Comité OTC a reconnu l'importance des bonne pratique réglementaires pour réduire les obstacles techniques au commerce, grâce à « une mise en œuvre améliorée et effective des obligations de fond de l'Accord OTC »[1].

Dans le contexte de l'Accord OTC, la coopération en matière de réglementation vise à limiter les coûts découlant des divergences entre pays en matière de réglementation des produits, tout en respectant les différences en termes d'objectifs réglementaires. Les membres du Comité OTC ont souligné que la coopération en matière de réglementation pouvait contribuer à une meilleure compréhension des différents systèmes et approches réglementaires visant à répondre aux besoins identifiés, et pouvait promouvoir la convergence, l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle et l'équivalence des réglementations, contribuant ainsi à éviter les différences réglementaires inutiles. La CIR est reconnue comme un élément de bonne pratique réglementaire.

1. G/TBT/26, 13 novembre 2009, point 5.
Source : (OCDE/OMC, 2019[36]).

La CIR couvre une multiplicité d'approches, qui ont en commun la volonté de renforcer l'interopérabilité des lois, des règlements et des cadres réglementaires. Elles comprennent notamment une série d'activités « plus modérées » au-delà de l'élaboration des règles, comme l'échange d'informations et la participation

à des forums internationaux, qui constituent les éléments de base de l'établissement de règles et de la coopération réglementaire. Il est toutefois important de distinguer la CIR des autres formes multiples de coopération qui peuvent exister. En particulier, sont exclues de la définition de la CIR les formes de coopération qui ne sont pas liées au processus d'établissement des règles ou qui ne le soutiennent pas, comme celles qui impliquent la fourniture d'une aide au développement, le financement de projets ou le renforcement des capacités.

Compte tenu de la variabilité du langage et de l'importance de distinguer clairement la CIR des nombreuses autres formes de coopération internationale qui peuvent exister, il est indispensable de définir et de délimiter clairement les notions. Le présent projet de Principes de bonne pratique de l'OCDE vise indéniablement à servir cet objectif. L'Encadré 1.7 synthétise les notions clés de la CIR en définitions courtes.

Encadré 1.7. Glossaire des termes clés associés à la CIR

Compte tenu de la multiplicité des acteurs impliqués dans la CIR, la terminologie exacte utilisée varie et ne fait pas l'objet de définitions convenues au niveau international. Aux fins des travaux du CPR sur la CIR, les termes suivants sont utilisés sans préjudice du sens qu'ils peuvent avoir dans les différents pays et organisations internationales, y compris l'OCDE :

- **Coopération internationale en matière de réglementation (CIR)**. Elle peut être désignée de façon générale comme « tout accord ou arrangement organisationnel formel ou informel entre pays dans le but de promouvoir une certaine forme de coopération dans la conception, le suivi, l'application ou la gestion ex post de la réglementation » (OCDE, 2013[11]).
- **Organisations internationales.** Les publications spécialisées reconnaissent leur diversité et proposent plusieurs classifications basées sur leurs fonctions, leurs membres ou leurs objectifs (OCDE, 2016[38]). Aux fins du Partenariat des organisations internationales pour l'élaboration efficace de normes internationales , le terme a été défini par l'OCDE de manière large pour englober une variété d'organisations engagées dans des activités normatives, c'est-à-dire l'élaboration et la gestion de « règles », quels que soient leur mandat, leur secteur, leurs attributs juridiques ou leur nature. Ces organisations ont en commun trois caractéristiques essentielles : 1) elles produisent des règles, qu'il s'agisse d'instruments ou de normes juridiques, politiques ou techniques ; 2) elles s'appuient sur un secrétariat ; et 3) elles sont internationales en ce sens qu'elles impliquent des « représentants » de plusieurs pays.
- **Normes internationales.** Le terme utilisé dans le présent document s'inspire de la décision du Comité OTC de l'Organisation mondiale du commerce sur les normes internationales[1], qui énonce six principes pour l'élaboration des normes internationales, comprenant : i) la transparence ; ii) l'esprit d'ouverture ; iii) l'impartialité et le consensus ; iv) l'efficacité et la pertinence ; v) la cohérence ; et vi) la dimension de développement. La jurisprudence de l'OMC fournit en outre certaines orientations. Selon cette jurisprudence, pour qu'un instrument soit considéré comme une « norme internationale » au sens de l'Accord OTC, il doit à la fois constituer une « norme » (c'est-à-dire être un document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour un usage commun et répété, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire) et avoir un caractère « international », c'est-à-dire être adopté par un organisme international de normalisation.
- **Instruments internationaux.** Le travail normatif des organisations internationales va au-delà des normes internationales. Par conséquent, pour englober l'éventail plus large des documents juridiques et politiques adoptés par les organisations internationales, et conformément à

l'approche utilisée dans (OCDE, 2019[31]), le présent document fait référence au terme plus large d'**instruments internationaux** comme couvrant les exigences juridiquement contraignantes qui sont censées être directement contraignantes pour les membres des organisations internationales et les instruments non juridiquement contraignants auxquels on peut donner une valeur contraignante par voie de transposition dans la législation nationale ou de reconnaissance dans les instruments juridiques internationaux. Cette notion large couvre donc, par exemple, les traités, les décisions juridiquement contraignantes, les recommandations non juridiquement contraignantes, les traités ou lois types, les déclarations et les normes internationales d'application libre.

- **Élaboration d'instruments internationales (dans le cadre des organisations internationales).** Aux fins du présent document, et conformément au travail d'analyse mené par l'OCDE sur le sujet depuis 2014 (OCDE, 2019[31]), l'« élaboration d'instruments internationaux » englobe la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'application d'instruments internationaux (voir ci-dessus) par les gouvernements ou d'autres acteurs par l'intermédiaire d'organisations internationales, ou par les secrétariats des organisations internationales sur la base de mandats reçus de leurs membres, indépendamment de leur statut juridique, de leurs effets ou attributs et de la nature de l'organisation (publique ou privée). Cette définition ne préjuge pas de l'usage national de ce terme par les pays.

1. Le choix de cette approche plus large s'explique par le fait qu'elle peut être applicable indépendamment de la portée thématique/sectorielle des normes internationales. Cette approche diffère de celle de l'Accord SPS, qui définit les normes, directives et recommandations internationales selon qu'elles émanent de l'un des trois organismes internationaux suivants : les normes internationales relatives à la « sécurité sanitaire des produits alimentaires » établies par la « Commission du Codex Alimentarius » (Codex) de la FAO et de l'OMS ; les normes internationales relatives à la « santé animale et aux zoonoses » élaborées par l'« Organisation mondiale de la santé animale » (OIE) ; les normes internationales relatives à la « santé des végétaux » élaborées sous les auspices de la « Convention internationale pour la protection des végétaux » (CIPV). Pour les questions qui ne relèvent pas des organisations susmentionnées, l'Accord SPS prévoit également la possibilité pour le Comité SPS d'identifier « les normes, directives et recommandations appropriées promulguées par d'autres organisations internationales compétentes ouvertes à tous les Membres ».
2. Voir par exemple le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire États-Unis – Thon II (Mexique) et le rapport du Groupe spécial dans l'affaire Australie – Emballage neutre du tabac (Indonésie) (actuellement en appel). La décision du Comité OTC sur les six principes pour l'élaboration de normes, directives et recommandations internationales (G/TBT/9, 13 novembre 2000, point 20 et annexe 4) a également contribué de manière notable à clarifier le sens de « norme internationale » dans le cadre de l'Accord OTC (voir par exemple le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire États-Unis – Thon II, points 370-379 et 382, 384 et 394). 370-379 et 382, 384, et 394). L'Accord OTC fait référence à des normes internationales « pertinentes » ; le terme « pertinent » a été examiné par l'Organe d'appel dans l'affaire CE – Sardines. Pour une discussion plus approfondie sur les « six principes », voir pages 80-81.
Source : (OCDE, 2017[24]) (OCDE, 2019[31]) (OCDE/OMC, 2019[36]).

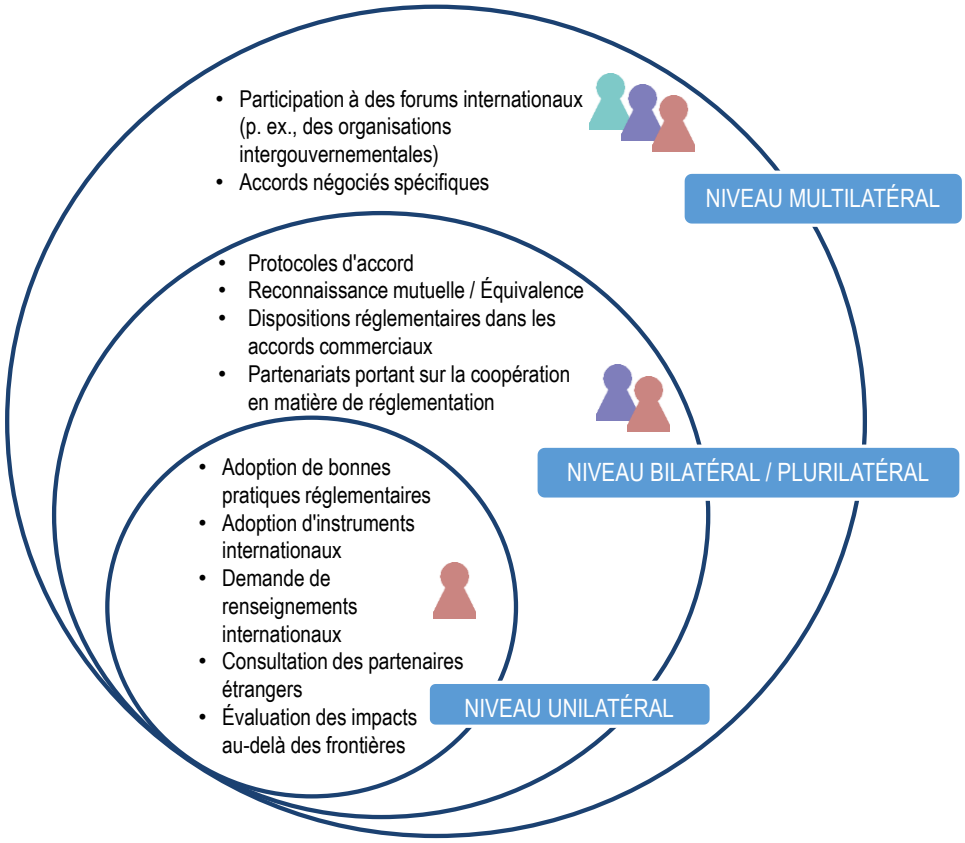
La variété des approches de coopération internationale en matière de réglementation

Les travaux de l'OCDE montrent la multiplicité des approches visant à faciliter l'interopérabilité des cadres réglementaires. Elles peuvent couvrir des activités allant de l'échange d'informations à l'harmonisation des règles. Elles peuvent se concentrer sur l'étape précédant l'élaboration des règles – comme la collecte de preuves – ou concerner la mise en œuvre de la réglementation (dans le cadre de mesures d'application/d'inspection par exemple). Elles peuvent impliquer des mécanismes institutionnels spécifiques ou reposer sur des accords entre pairs. De facto, elles prennent la forme d'un ensemble de mécanismes complémentaires allant de l'action unilatérale à l'action multilatérale internationale (Graphique 1.3), plutôt que d'un ensemble discret d'options mutuellement exclusives (comme l'illustre la boîte à outils de la CIR adoptée par la Nouvelle-Zélande).

La complémentarité des mécanismes de CIR est bien illustrée par leur coexistence et leur superposition au niveau des secteurs ou des enjeux politiques. La coopération en matière de lutte contre la pollution de l'air en offre un bon exemple : elle implique en effet l'adoption unilatérale de normes environnementales

internationales, des protocoles d'accord bilatéraux sur l'échange de données, l'assistance technique et le renforcement des capacités, et la participation à des programmes et forums multilatéraux sur l'environnement, à des projets de recherche plurilatéraux et à des réunions ministérielles conjointes (Kauffmann and Saffirio, 2020[21]). L'application du droit de la concurrence fournit une autre illustration de la superposition des mécanismes de CIR dans le même domaine, impliquant un mélange d'instruments spécifiques et non spécifiques à la concurrence, ainsi que des mécanismes de coopération formels et informels entre les différents niveaux de gouvernement (OCDE, 2013[11]). Plusieurs mécanismes de CIR se complètent également dans le domaine de la coopération en matière d'application de la législation sur la protection des consommateurs, qui repose sur des accords internationaux contraignants (tels que des accords de haut niveau entre gouvernements), des protocoles d'accord non contraignants et d'autres accords entre autorités, ainsi que sur des échanges informels par le biais de réseaux d'agences entre pairs (tels que le Réseau international pour l'application de la législation sur la protection des consommateurs) et des échanges de personnel (OCDE, à paraître[34]).

Graphique 1.3. Mécanismes de CIR



Source : Adapté de (OCDE, 2013[11]), International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en.

> *Au niveau national, l'interopérabilité des cadres réglementaires peut être améliorée unilatéralement en investissant dans la qualité de la réglementation et en intégrant des questions liées à l'environnement international.*

Les pays peuvent faire beaucoup au niveau national pour améliorer la cohérence de leurs cadres réglementaires avec l'environnement international, ou créer des institutions dignes de confiance qui peuvent servir de base aux accords de coopération et établir les conditions propres à soutenir une

coordination utile avec les juridictions étrangères. L'éventail de pratiques et de disciplines mises en évidence dans la Recommandation de 2012 et dans la Liste de référence APEC-OCDE de 2005 sur la réforme de la réglementation (APEC-OCDE, 2005[39]) constitue une base solide pour améliorer la qualité de la réglementation nationale et intégrer des questions plus systématiques liées à l'environnement international.

Sur ce dernier point, le principe 12 de la Recommandation de 2012 encourage les pratiques unilatérales susceptibles de soutenir l'interopérabilité des cadres réglementaires, qui sont détaillées dans le projet de Principes de bonne pratique. En un mot :

- Étudier systématiquement les renseignements accumulés dans d'autres pays sur des questions similaires afin d'éclairer le raisonnement et l'éventail des options possibles
- Adopter des instruments internationaux et d'autres cadres réglementaires pertinents lors de l'élaboration ou de la mise à jour des lois et des règlements, ou expliquer en détail les raisons pour lesquelles on s'en écarte
- Faciliter l'engagement des parties prenantes hors du pays pour recueillir des renseignements sur les implications de la réglementation nationale
- Évaluer les effets (y compris sur les flux internationaux et en dehors du pays) des lois et des règlements une fois adoptés et leur divergence avec les bonne pratique internationales.

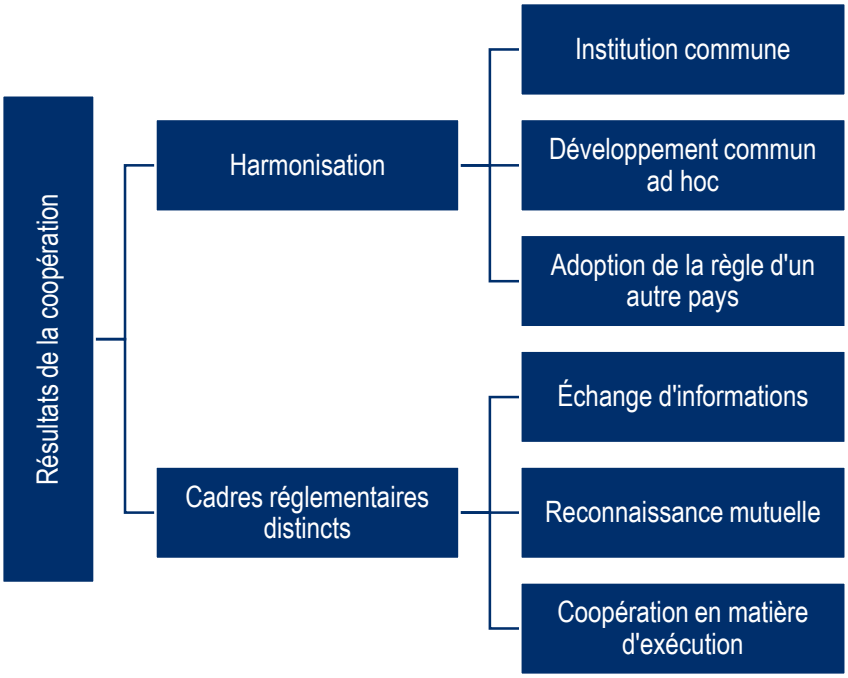
Ces bonne pratique réglementaires unilatérales constituent une première étape essentielle et un élément de base de la CIR – outre qu'elles permettent d'éviter des divergences réglementaires inutiles grâce à une réglementation mieux informée, elles favorisent la connaissance et la confiance mutuelles nécessaires entre les pays pour des formes plus solides de CIR. Toutefois, elles ne garantissent pas nécessairement en elles-mêmes le résultat attendu de la CIR, qui peut nécessiter de dépasser l'action unilatérale et de s'engager dans des formes de coopération bilatérales, régionales ou internationales.

Les récents travaux de l'OCDE sur les réponses de la CIR à la crise de la COVID-19 montrent que certains gouvernements ont choisi de faire respecter unilatéralement des normes techniques relatives au matériel médical émises par les autorités compétentes d'autres pays (OCDE, 2020[1]). Cette reconnaissance unilatérale s'est avérée une option souple et rapide pour les pays cherchant à garantir la disponibilité de produits médicaux essentiels. À titre d'exemple, la FDA américaine a renoncé en avril 2020 à certaines exigences réglementaires pour autoriser le personnel de santé à utiliser des appareils respiratoires jetables (masques) qui répondaient aux exigences approuvées dans d'autres pays, même s'ils n'étaient pas approuvés par le National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) (US FDA, n.d.[40])[3]. Santé Canada a mis en place des procédures simplifiées d'importation et de vente relatives au matériel médical requis pour faire face à la pandémie de COVID-19, dès lors que la mise sur le marché de ce matériel était autorisée par une autorité réglementaire étrangère (Health Canada, n.d.[41]).

Il existe une multiplicité de modalités de coopération et de mécanismes institutionnels potentiels, aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

Il n'y a pas de moyen simple d'illustrer l'éventail des approches de coopération possibles, d'autant plus qu'elles peuvent combiner différentes caractéristiques et varier selon les secteurs et les pays – l'éventail des mécanismes de CIR et leur complexité sont décrits en détail dans (OCDE, 2013[11]) et dans les études de cas qui y sont jointes (énumérées à l'annexe B). Une façon de rendre compte de la grande variété des mécanismes de manière schématique consiste à faire la distinction entre ceux qui impliquent l'harmonisation des règles comme base de l'interopérabilité et ceux qui préservent la variété des cadres réglementaires et cherchent à établir des passerelles entre eux. Ces mécanismes sont représentés de manière simplifiée et non exhaustive dans le Graphique 1.4.

Graphique 1.4. Catégorisation non exhaustive des types de CIR par résultat



Harmonisation réglementaire

L'harmonisation réglementaire (définie comme l'adoption de règles communes à deux ou plusieurs pays) élimine à la racine même les divergences réglementaires entre les pays participants, c'est-à-dire au stade de l'élaboration. Elle devrait ainsi améliorer de manière significative l'efficacité et l'efficience de la réglementation entre les partenaires en limitant la marge d'interprétation et les frictions découlant des divergences. L'élaboration de règlements et de directives dans l'Union européenne en offre un exemple, comme l'illustrent l'évolution de la réglementation de l'Union en matière d'énergie (OCDE, 2013[32]), ainsi que le cas d'harmonisation décrit dans l'étude du programme E3 (efficacité énergétique des équipements) entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (Kauffmann and Saffirio, 2020[21]).

Comme l'illustrent ces exemples, l'« harmonisation réglementaire » recouvre en pratique différentes réalités et différents degrés de coopération, à savoir l'adoption de la règle d'un autre pays, l'adoption conjointe d'une règle commune par le biais d'un processus délibératif au sein d'une institution commune, l'adoption conjointe de règles communes sans implication d'une institution commune, ou la référence conjointe à un tiers créateur de règles (généralement une organisation internationale). Il existe aussi une idée reçue de l'harmonisation réglementaire selon laquelle des règles communes impliquent une application sans faille, ce qui est rarement le cas. Les directives européennes, par exemple, sont élaborées par des institutions communes et sont censées s'appliquer à tous les membres de l'Union. Cependant, contrairement aux règlements européens qui sont directement applicables, leur mise en œuvre implique leur transposition dans la législation nationale – laissant des marges de divergence – et donne aux États membres de l'Union le pouvoir de les faire appliquer. Les travaux de l'OCDE sur les inspections et l'application de la réglementation montrent qu'il peut y avoir des différences significatives dans les approches d'application de la loi qui peuvent engendrer des coûts importants pour les entités réglementées et/ou affecter l'efficacité de la réglementation.

Les travaux du Partenariat des Organisations Internationales pour l'Efficacité des Instruments Internationaux montrent que la majorité des instruments internationaux (destinés à assurer l'harmonisation de la réglementation) permettent une mise en œuvre souple et une adaptation au contexte spécifique – ils

sont rarement applicables directement et gardent pour une grande part un caractère volontaire (voir ci-dessous).

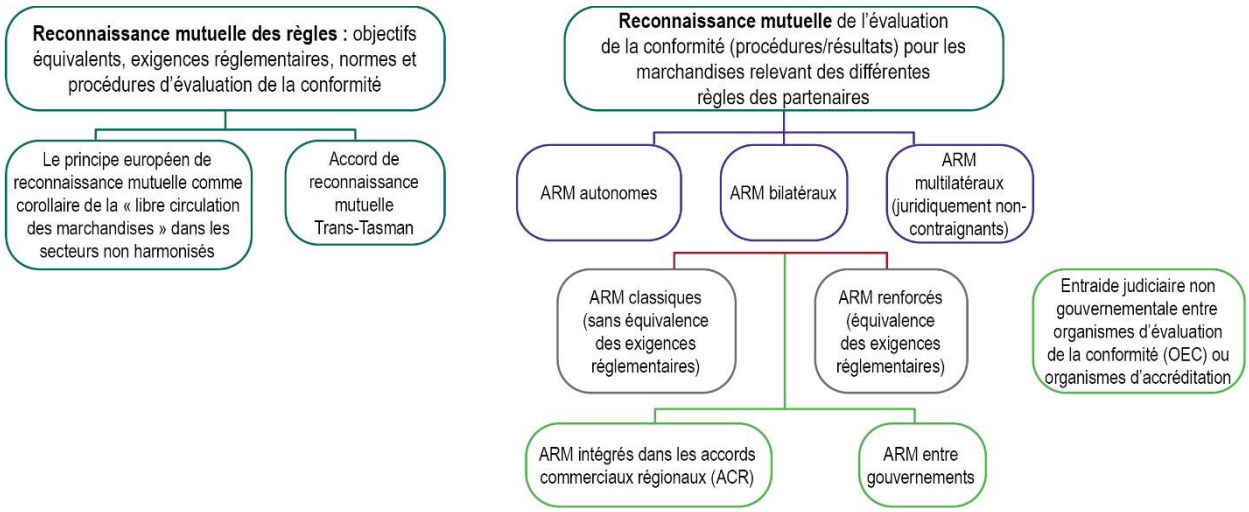
D'où la question suivante : pourquoi ne pas appliquer une réglementation unique et une exécution unique à tous ? L'harmonisation peut s'accompagner de coûts importants. Elle limite aussi la souveraineté réglementaire des pays. Et dans sa forme extrême, les administrations publiques n'élaborent plus de réglementations et de normes au niveau national, mais transposent des mesures internationales. Le développement d'approches communes peut ne pas rendre compte de la variété des conditions particulières et ne pas répondre aux besoins et aux attentes de certains citoyens et administrations nationales. L'harmonisation implique par définition l'uniformité, ce qui peut ne pas être la meilleure solution dans tous les contextes. Elle peut également étouffer les mesures réglementaires novatrices.

Il y a donc un équilibre à trouver entre une harmonisation réglementaire complète (que l'on peut simplifier par la formule « une règle, une application ») qui efface effectivement les coûts des différences (même minimes) d'interprétation et d'application des règles et la flexibilité qu'un système plus laxiste d'adoption d'instruments internationaux non contraignants peut permettre.

Équivalence/reconnaissance mutuelle : alternative à l'harmonisation réglementaire ?

Un certain nombre de mécanismes de CIR, différents de l'harmonisation réglementaire, favorisent l'alignement des réglementations tout en laissant une place à la diversité réglementaire ; Il s'agit notamment des mécanismes d'« équivalence » et de reconnaissance mutuelle. Il existe un large éventail de modalités de reconnaissance mutuelle, identifiées dans (Correia de Brito, Kauffmann and Pelkmans, 2016[42]), qui vont de la reconnaissance des résultats réglementaires de différentes règles à la reconnaissance plus limitée des résultats d'évaluation de la conformité contenus dans différents accords (Graphique 1.5. La reconnaissance mutuelle des règles est rarement utilisée, sauf au sein de l'Union européenne, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'accord de reconnaissance mutuelle Trans-Tasman et dans un certain nombre de cas spécifiques limités (tels que l'équivalence biologique UE-États-Unis).

Graphique 1.5. Spectre des modalités de la reconnaissance mutuelle



Source : (Correia de Brito, Kauffmann and Pelkmans, 2016[42]).

Dans la plupart des cas, les pays adoptent la reconnaissance de leurs procédures d'évaluation de la conformité, c'est-à-dire la capacité des organismes d'évaluation de la conformité à tester et à certifier selon les règles et procédures d'un autre pays. L'objectif de ces accords de reconnaissance mutuelle (ARM) est

de faciliter l'accès au marché en éliminant la duplication des essais et de la certification ou de l'inspection, en réduisant l'incertitude quant à un éventuel rejet et en raccourcissant les délais de mise sur le marché.

L'acceptation mutuelle des données (AMD) de l'OCDE offre un autre exemple de « reconnaissance » portant sur les données d'essais chimiques. Elle montre les avantages potentiels de la reconnaissance mutuelle des résultats lorsqu'elle est étendue au niveau multilatéral (OCDE, 2013[13]). Il existe également des exemples de coopération à travers l'assistance mutuelle au stade de l'application, comme le montre l'étude sur la coopération entre les autorités de la concurrence (OCDE, 2013[13]) et dans le domaine de la protection des consommateurs (OCDE, à paraître[34]).

Il existe peu de données systématiques et chiffrées sur l'efficacité de la reconnaissance mutuelle. S'agissant de la reconnaissance de l'équivalence des résultats réglementaires, l'accord de reconnaissance mutuelle Trans-Tasman se distingue par ses évaluations régulières effectuées par la Commission australienne de la productivité[4]. Il existe également un certain nombre de publications sur les ARM, qui montrent qu'ils suppriment la nécessité de procéder à de multiples évaluations de la conformité et raccourcissent le temps nécessaire au commerce transfrontalier des marchandises. Ils ont des effets positifs sur le commerce, en particulier dans les secteurs scientifiques caractérisés par de longues chaînes de valeur mondiales, où des gains économiques suffisants sont attendus, comme les secteurs des équipements de télécommunications, des machines et des équipements électroniques. Mais, les ARM sont aussi coûteux à négocier et à maintenir. Ils exigent une coopération permanente entre les organismes de réglementation nationaux. (Correia de Brito, Kauffmann and Pelkmans, 2016[42]) montre que les ARM ne donnent de bons résultats que dans les secteurs où les divergences réglementaires sont limitées (par exemple lorsqu'une norme internationale solide prévoit des bases réglementaires communes, comme dans le domaine électronique/électrique) et dans les relations avec les pays où la confiance dans les systèmes réglementaires et administratifs respectifs est élevée.

Quel rôle pour les accords commerciaux ?

Les pays utilisent les accords commerciaux comme un moyen de promouvoir l'efficacité et l'efficience de la réglementation en incluant des dispositions relatives aux bonne pratique réglementaires et à la coopération internationale en matière de réglementation (OCDE, 2017[24]). Cette tendance n'est pas nouvelle. Ces dernières décennies, un certain nombre d'accords ont inclus des dispositions relatives aux mécanismes de bonne pratique réglementaires et/ou de CIR, reflétant et parfois approfondissant les disciplines de l'OMC énoncées dans les Accords et Comités OTC et SPS (OCDE/OMC, 2019[36]). Ces dispositions encouragent les bonne pratique réglementaires traditionnelles en matière de transparence et d'élaboration de règles fondées sur des preuves. Les accords commerciaux offrent également une voie pour la reconnaissance mutuelle et servent de vecteurs à d'autres mécanismes qui favorisent le dialogue et encouragent les parties aux accords à coopérer sur les questions réglementaires. En outre, certains accords comportent également des annexes ou des chapitres permettant d'inclure des engagements sectoriels relatifs aux outils de gestion réglementaire, à l'utilisation de normes internationales, à la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle ou à d'autres formes d'alignement des réglementations.

Depuis peu, les accords commerciaux sont plus détaillés et plus ambitieux quant au contenu et à la portée des dispositions relatives aux bonne pratique réglementaires et à la CIR. En particulier, un certain nombre d'accords commerciaux intègrent désormais des chapitres dédiés aux bonne pratique réglementaires et/ou à la CIR (Kauffmann and Saffirio, 2021[43]). Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'impact global de ces chapitres dédiés à la qualité réglementaire et à la CIR, leur contenu et les premières étapes de leur mise en œuvre appellent déjà un certain nombre de réflexions.

Le niveau d'ambition de ces chapitres autonomes est largement lié à l'état d'avancement de la politique réglementaire dans les pays partenaires. Cependant, leur intégration croissante dans les accords commerciaux témoigne de l'intérêt des pays à systématiser la politique et la coopération en matière de réglementation. En outre, les pratiques réglementaires promues dans ces chapitres horizontaux sont

pleinement alignées sur la Recommandation de 2012 et la Liste de référence APEC-OCDE, ce qui favorise la cohérence des approches entre les pays.

Ces chapitres autonomes font constamment progresser l'évaluation de l'impact de la réglementation, l'engagement des parties prenantes et la prise en compte des normes internationales. Pourtant, un certain nombre d'entre eux vont plus loin et s'étendent à de nouvelles bonne pratique réglementaires incluses dans la Recommandation de 2012 et dans les travaux récents de l'OCDE, tels que l'évaluation *ex post*, la surveillance réglementaire et la coopération en matière d'application de la réglementation.

Ces chapitres s'appuient sur les pratiques existantes en matière d'élaboration de règles chez les partenaires commerciaux et visent à les compléter. Une majorité d'entre eux crée des comités permanents chargés de surveiller leur mise en œuvre et/ou de promouvoir la coopération réglementaire entre les parties. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer leurs effets, ces nouveaux organismes offrent l'occasion de réunir les acteurs concernés pour travailler à l'amélioration de l'efficacité réglementaire dans l'ensemble du monde politique.

Le rôle des organisations internationales dans la CIR

Les organisations internationales (OI) offrent la possibilité de coopérer à plus grande échelle que les approches bilatérales de la CIR. Elles sont la principale forme institutionnelle utilisée pour soutenir la coopération réglementaire multilatérale depuis le siècle dernier (OCDE, 2013[11]) et (OCDE, 2016[38]). Elles permettent de maintenir un dialogue constant et d'anticiper de nouvelles questions, elles aident à établir un langage commun, facilitent la comparabilité des approches et des pratiques, développent des instruments internationaux et offrent des mécanismes de résolution en cas de différends. Elles peuvent prendre différentes formes : internationales, régionales, groupes d'institutions partageant les mêmes idées ou partageant des questions et des priorités communes.

Le paysage de l'élaboration des règles internationales est dynamique, avec de multiples acteurs et un corpus d'instruments internationaux en pleine expansion. Il a considérablement évolué au fil des années pour accueillir de nouveaux acteurs et de nouvelles formes d'OI. (OCDE, 2016[38]) et (OCDE, 2019[31]) classent les divers organismes internationaux d'élaboration de règles en trois grandes catégories : les organisations intergouvernementales (OIG), les réseaux transgouvernementaux (RTG) et les organismes privés de normalisation. Cela étant, en dépit de leurs différences de nature, de composition, de mandat et d'orientation, les OI partagent des caractéristiques communes fortes dans l'élaboration et le maintien de l'ensemble des règles et normes internationales, à savoir : la recherche du consensus dans la prise de décision ; l'élargissement de la composition traditionnelle à de nouvelles zones géographiques et à des acteurs non gouvernementaux ; et le rôle de leur secrétariat en tant que centre d'information.

Les OI adoptent une grande variété d'instruments internationaux à valeur normative externe, qui peuvent être classés en plusieurs familles de différentes caractéristiques, dont la rigueur juridique (OCDE, 2019[31]). Néanmoins, l'élaboration de règles internationales fonctionne largement comme un système et pas seulement comme un ensemble d'acteurs et de règles. Les instruments servent d'éléments constitutifs d'un cadre plus large visant à « réglementer » des domaines spécifiques. Le vaste écosystème d'OI et de règles reflète – en même temps qu'il tente d'y répondre – la complexité croissante du monde moderne, le grand nombre de questions qui nécessitent une réponse internationale et la variété des circonscriptions et des situations. De facto, les pays appartiennent à 50 organisations internationales, voire davantage (OCDE, 2013[11]). Les données de (OCDE, 2016[38]) montrent que les organisations internationales qui ont participé au rapport ont produit quelque 70 000 instruments internationaux couvrant un large éventail de secteurs politiques.

Mais la complexité croissante peut s'accompagner d'une impression de répétition, de sur-bureaucratie, d'inaccessibilité, de manque de transparence et de responsabilité, de faiblesse de la mise en œuvre et de perte de contrôle. Les OI n'échappent pas au climat de détérioration de la confiance dans les institutions publiques, les données probantes ou les avis d'experts, observé dans tous les pays. Dans ce contexte, il

est nécessaire d'améliorer la transparence, la pertinence et la cohérence de l'élaboration des règles internationales et de veiller à ce qu'elles fonctionnent comme prévu : en tant qu'instrument de gestion de la mondialisation pour le bien-être de tous. Avec cet objectif en tête, le Partenariat des Organisations Internationales pour l'Efficacité des Instruments Internationaux vise à aider les OI et leurs membres à remédier aux faiblesses de la mise en œuvre des règles internationales, à promouvoir une réglementation transparente et fondée sur les preuves et à encourager une plus grande coordination entre les responsables de la réglementation internationale.

Les pays/décideurs nationaux ont un rôle clé à jouer pour garantir la qualité de l'élaboration des règles internationales, par leur participation active, la mise en œuvre d'instruments internationaux dans les cadres nationaux et leur rôle de relais d'information sur l'utilisation et les impacts de ces instruments. Ce rôle est étudié dans l'Examen de la coopération internationale en matière de réglementation du Mexique (OCDE, 2018[44]) et dans l'Examen de la coopération internationale en matière de réglementation du Royaume-Uni (OCDE, 2020[28]).

Notes

[1] La richesse des mécanismes de coopération entre les organismes de réglementation de différents pays a été mise en évidence dans les examens détaillés de la coopération internationale en matière de réglementation réalisés au Mexique et au Royaume-Uni et offre des exemples pratiques de la façon dont ils peuvent être liés par des engagements contraignants et non contraignants (OCDE, 2018[44]) (OCDE, 2020[28]).

[2] Notamment le développement d'une boîte à outils de la CIR par la Nouvelle-Zélande.

[3] La US FDA a révoqué certains permis d'importation de masques non approuvés par le NIOSH depuis la publication originale de ce rapport.

[4] L'évaluation la plus récente est disponible à https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/mutual-recognition-schemes#report.

Références

APEC-OCDE (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*, https://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf (accessed on 26 March 2021). [39]

Blanchard, O. (2017), *Macroeconomics*, Pearson, https://www.pearson.com/us/higher-education/program/blanchard-macroeconomics-7th-edition/pgm333935.html (accessed on 3 June 2021). [17]

Correia de Brito, A., C. Kauffmann and J. Pelkmans (2016), "The contribution of mutual recognition to international regulatory co-operation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 2, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jm56fqsfxmx-en. [42]

FIT (2020), *Perspectives des transports FIT 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e4367294-fr. [7]

Giordani, P., M. Ruta and L. Zhu (2017), “Capital flow deflection”, *Journal of International Economics*, pp. 102-118. [15]

Gori, F., E. Lepers and C. Mehigan (2020), *Capital flow deflection under the magnifying glass*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/398180d0-en. [16]

Health Canada (n.d.), *Applications for medical devices under the Interim Order for use in relation to COVID-19: Guidance document*, https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-health-products/drug-products/announcements/interim-order-importation-sale-medical-devices-covid-19/guidance-medical-device-applications.html. [41]

IFAC/BIAC (2018), *Regulatory Divergence: Costs, Risks, Impacts*, https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IFAC-OECD-Regulatory-Divergence.pdf. [25]

Jeanne, O. (2014), *Macroprudential Policies in a Global Perspective*, National Bureau of Economic Research, http://dx.doi.org/10.3386/w19967. [18]

Kauffmann, C. and R. Basedow (2016), “The political economy of international co-operation – a theoretical framework to understand international regulatory co-operation (IRC)”, OCDE, Paris. [29]

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2021), “Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking”*, OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 14, OCDE, Paris. [30]

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2021), “Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking”*, OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/cf520646-en. [43]

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2020), “Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia”*, OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en. [21]

OCDE (2020), *Code de l’OCDE de la libération des mouvements de capitaux*, https://www.oecd.org/fr/investissement/politiques-investissement/Code-capital-movements-FR.pdf (accessed on 20 March 2021). [20]

OCDE (2020), *No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/no-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-covid-19-crisis-3011ccd0/ (accessed on 10 July 2020). [1]

OCDE (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/c88edbcd-en. [22]

OCDE (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en. [28]

OCDE (2019), *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/53e5f593-en. [9]

OCDE (2019), *Challenges to Consumer Policy in the Digital Age: Background Report*, https://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf (accessed on 3 March 2020). [4]

OCDE (2019), *Perspectives des migrations internationales 2 019*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/60811ed3-fr. [5]

OCDE (2019), *Saving Costs in Chemicals Management : How the OECD Ensures Benefits to Society*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264311718-en. [27]

OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf. [31]

OCDE (2018), *Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264282483-fr. [2]

OCDE (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en. [44]

OCDE (2018), *The Resilience of Students with an Immigrant Background: Factors that Shape Well-being*, Examens de l'OCDE sur la formation des migrants, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264292093-en. [6]

OCDE (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en. [24]

OCDE (2016), "Economic and Social Benefits of Internet Openness", *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, No. 257, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlwqf2r97g5-en. [8]

OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en. [38]

OCDE (2016), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/perspectives-de-l-ocde-sur-la-politique-de-la-reglementation-2015_9789264245235-fr. [37]

OCDE (2014), *Économies interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264201842-fr. [3]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 1: Chemicals, Consumer Products, Tax and Competition*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200487-en. [13]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 2: Canada-US Co-operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200500-en. [32]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 3: Transnational Private Regulation and Water Management*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200524-en. [23]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en. [11]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandation-de-2012.htm (accessed on 14 March 2019). [35]

OCDE (2010), *Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/44362818.pdf (accessed on 19 March 2021). [26]

OCDE (1994), *Regulatory Co-operation for an Interdependent World*, Études sur la gestion publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264062436-en. [10]

OCDE (à paraître), *Boîte à outils sur les mesures législatives relatives à la coopération en matière d'application des lois sur la protection des consommateurs*. [34]

OCDE/OMC (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, Éditions OCDE, Paris/Organisation mondiale du commerce, Genève, https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en. [36]

OCDE/OMS (2016), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the World Health Organization (WHO)*. [12]

OCDE/RIC (2021), *OECD/ICN Report on International Co-operation in Competition Enforcement*, http://www.oecd.org/daf/competition/OECD-ICN-Report-on-International-Co-operation-in-Competition-Enforcement.pdf (accessed on 20 March 2021). [33]

Pasricha, G. et al. (2018), *Domestic and Multilateral Effects of Capital Controls in Emerging Markets*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w20822. [14]

Pereira Da Silva, L. and M. Chui (2017), "Avoiding "regulatory wars" using international coordination of macroprudential policies", https://www.bis.org/speeches/sp171003.pdf. [19]

US FDA (n.d.), *Revoked EUAs for Non-NIOSH-Approved Disposable Filtering Facepiece Respirators*, https://www.fda.gov/medical-devices/emergency-use-authorizations-medical-devices/revoked-euas-non-niosh-approved-disposable-filtering-facepiece-respirators#imported. [40]

2 Principes de bonne pratique en matière de coopération réglementaire internationale

Ce chapitre définit les principes de bonne pratique en matière de coopération réglementaire internationale, et permet aux régulateurs et décideurs de tirer parti systématiquement de la coopération réglementaire internationale. Les principes reposent sur trois piliers : établir la stratégie de la CRI et sa gouvernance, intégrer la CRI dans l'ensemble de l'élaboration des règles nationales et coopérer au niveau international (bilatéralement, plurilatéralement et multilatéralement). Ultimement, ces principes aideront les gouvernements à opérer un changement de paradigme pour adapter les lois et les réglementations dans un monde interconnecté.

La Recommandation de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires [OECD/LEGAL/0390] (la Recommandation de 2012) reconnaît que les responsables publics et les organismes de réglementation ne peuvent plus travailler de manière isolée. Ils ont beaucoup à apprendre de leurs pairs dans les autres pays et de nombreux bénéfices à tirer de la mise en commun de ressources limitées et de l'harmonisation de leurs approches. La coopération réglementaire internationale (CRI) est devenue aujourd'hui un bloc fondateur essentiel pour garantir la qualité et la pertinence de la réglementation. La Recommandation de 2012 invite donc les Membres et les non-Membres qui y ont adhéré (les Adhérents) à appliquer le principe suivant : « 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 » (Principe 12).

Ce projet de Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale (Projet de Principes de bonne pratique) appuie la mise en œuvre du Principe 12 de la Recommandation de 2012 en proposant des orientations générales plutôt que des instructions détaillées. Les Principes de bonne pratique sont toutefois volontairement ambitieux. Un certain nombre de pays respectent les principes exposés ci-après. Il convient toutefois de souligner que bien que son utilisation systématique soit rare, la CRI n'est pas pour autant un objectif irréalisable. Au contraire, un certain nombre de pratiques et approches peuvent être adoptées facilement, notamment en matière de réglementation. Dans cette perspective, ces Principes visent à doter les responsables publics et les fonctionnaires des pays membres et partenaires de l'OCDE d'un outil pratique leur permettant de mieux utiliser la CRI.

Ce Projet de Principes de bonne pratique de l'OCDE s'articule autour de trois axes principaux :

1. Définir la stratégie de CRI et sa gouvernance ;
2. Intégrer la CRI dans le processus national d'élaboration des règles ; et
3. Coopérer au niveau international (coopération bilatérale, plurilatérale et multilatérale).

Ce Projet de Principes de bonne pratique est résumé dans l'Encadré 2.1 et décrit en détail ci-après. Tout au long de ce document, les encadrés donnent des exemples de pratiques en vigueur destinés à faciliter la compréhension de ce Projet de bonne pratique. Il s'agit toutefois d'un domaine qui évolue rapidement et dans lequel de nouvelles pratiques voient régulièrement le jour. D'autres exemples seront fournis dans le Document de l'APEC-OCDE à paraître qui donnera des exemples concrets de pratiques de CRI mises en application par les pays (APEC-OCDE, 2021, à paraître[1]).

Encadré 2.1. Résumé du projet de Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale

Définir la stratégie de CRI et sa gouvernance

- Élaborer une politique/stratégie de CRI à l'échelle de l'ensemble de l'administration
- Créer au sein du gouvernement un mécanisme de coordination des activités de CRI afin de centraliser les informations pertinentes sur les pratiques et activités en matière de CRI, de bâtir un consensus et de définir un vocabulaire commun
- Créer un cadre favorable à la CRI – sensibiliser à la CRI, exploiter les plateformes de coopération existantes, réduire les préjugés à l'égard de la CRI et développer des incitations pour les décideurs et les organismes de réglementation.

Intégrer la CRI tout au long du processus national d'élaboration des règles

- Rassembler des connaissances et compétences techniques internationales et s'en inspirer

- Lors de l'élaboration de réglementations, tenir compte des instruments internationaux et documenter les raisons qui justifient de s'en écarter
- Évaluer les effets au-delà des frontières.
- Associer activement les parties prenantes étrangères
- Faire de la cohérence avec les normes internationales un principe directeur du processus d'examen de l'évaluation *ex post* et de l'examen des règles existantes
- Évaluer les besoins de coopération *ex ante* afin de garantir la bonne exécution et de simplifier les procédures « identifiables ».

Coopérer au niveau international (coopération bilatérale, plurilatérale et multilatérale)

- Coopérer avec les autres pays afin de promouvoir l'élaboration et la diffusion des bonne pratique et des innovations en matière de politique et de gouvernance réglementaires.
- Contribuer aux travaux des instances internationales qui favorisent une meilleure coopération réglementaire internationale
- Utiliser la reconnaissance mutuelle en association avec les instruments internationaux
- Aligner les attentes en matière de CRI sur les différents instruments de politique notamment les accords commerciaux

Définir la stratégie de CRI et sa gouvernance

Dans de nombreux cas, une prise en compte plus systématique du contexte international dans le processus national d'élaboration des règles implique une évolution significative de la culture réglementaire d'un pays. Dans un environnement dynamique et interconnecté, cette évolution consiste à comprendre et à intégrer une perspective « transnationale » dans le processus d'élaboration des règles et à instaurer une coopération réglementaire satisfaisante entre les pays. Ce type d'évolution culturelle exige une attention particulière pour mettre en place une stratégie de CRI et de gouvernance dans l'ensemble de l'administration, notamment pour examiner dans quelle mesure l'environnement institutionnel, juridique et réglementaire existant fournit des orientations, conseils et incitations en faveur de la CRI. Il convient de noter qu'un solide cadre de politique réglementaire, comprenant des mécanismes de contrôle efficaces, est la condition sine qua non pour qu'une juridiction mette en place une CRI ambitieuse.

Élaborer une politique/stratégie de CRI à l'échelle de l'ensemble de l'administration

La politique de CRI désigne une stratégie systématique appliquée au niveau de l'ensemble de l'administration nationale pour favoriser la coopération réglementaire internationale, qu'elle soit décrite dans un document stratégique général ou dans tout autre instrument. Elle peut englober, sans s'y limiter, un accord spécifique conclu avec des partenaires clés ou une approche régionale adoptée pour promouvoir la coopération réglementaire. Cette politique permet de transmettre un engagement politique de haut niveau et de créer une vision et une stratégie globale de CRI avec des rôles et responsabilités clairement définis. Elle peut aussi contribuer à définir la CRI afin de favoriser une compréhension commune dans l'ensemble de l'administration. Enfin, la politique de CRI est également importante pour veiller à ce que les pratiques des responsables publics et des organismes de réglementation en matière de CRI s'intègrent aux priorités stratégiques plus générales de l'administration. La CRI étant un élément fondamental de la qualité réglementaire, une politique de CRI ne doit pas être isolée et peut être pleinement intégrée à une politique plus générale en matière de réglementation. Les exemples de politiques de ce type sont encore rares. L'Encadré 2.2 présente certains exemples de pays.

Encadré 2.2. Exemples de cadres stratégiques et politiques de mise en œuvre de la CRI dans l'ensemble de l'administration

Au **Canada**, la CRI est officiellement intégrée dans le cadre général concernant la politique réglementaire, à savoir la Directive du Cabinet sur la réglementation (DCR). La DCR impose aux autorités de réglementation qu'elles évaluent les possibilités de coopération et d'harmonisation avec les autres juridictions, à l'échelle nationale et internationale, afin de réduire le fardeau réglementaire inutile imposé aux entreprises canadiennes, tout en maintenant ou en améliorant la santé publique, la sécurité, la sûreté et le bien-être socioéconomique des Canadiens, ainsi que la protection de l'environnement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), organe central de contrôle au Canada, gère une équipe de 16 personnes à plein temps, qui sont chargées de soutenir et de coordonner les efforts pour favoriser la coopération réglementaire nationale et internationale. Cette équipe collabore avec les autorités de réglementation afin de vérifier qu'elles respectent leurs obligations aux termes de la DCR et de diriger la participation du Canada dans les différentes instances de coopération réglementaire. Le SCT travaille également en étroite collaboration avec Affaires mondiales Canada pour négocier des dispositions réglementaires dans les accords relatifs aux échanges commerciaux, notamment lorsqu'ils concernent la CRI.

En **Nouvelle-Zélande**, les questions relatives à la CRI sont incorporées dans des documents clés, notamment les Attentes de l'administration en matière de bonne pratique réglementaire et la Stratégie de gestion réglementaire du gouvernement. Plusieurs organismes se partagent la responsabilité du contrôle et de la promotion de la CRI : l'Agence principale du Trésor sur les bonne pratique réglementaires ; le ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi est en première ligne pour promouvoir l'harmonisation réglementaire internationale et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce joue le rôle de conseiller et négociateur principal en matière de politique commerciale et donne des conseils sur le processus de conclusion des conventions internationales. Ces trois autorités coordonnent leurs actions dans différents domaines de la CRI, notamment : les chapitres des ALE qui abordent des questions transversales comme les bonne pratique réglementaires et la coopération réglementaire, la représentation de la Nouvelle-Zélande dans les instances internationales en matière de réglementation et la contribution aux études comparatives de la réglementation et de l'environnement réglementaire.

Source : (OCDE, 2018[2]) (OCDE, 2020[3]).

Si les échanges sont un moteur important de CRI, un discours efficace en la matière ne doit pas se limiter aux bénéfices escomptés pour le commerce. La CRI présente d'autres avantages importants pour les responsables publics, les organismes de réglementation et la société dans tous les domaines de l'action publique, notamment par l'apprentissage auprès des pairs d'autres pays ou l'harmonisation des approches relatives aux défis politiques communs et transfrontaliers en vue d'améliorer l'efficacité de la réglementation nationale dans l'atteinte de ses objectifs stratégiques. La coopération est aussi la pierre angulaire d'une surveillance efficace du marché et de l'application des réglementations. Dans un contexte de dématérialisation croissance des flux transcendant les frontières, la coopération réglementaire entre les différentes juridictions est devenue essentielle pour repérer les cas de non-conformité, détecter les produits et comportements dangereux et pour les voies de recours. De ce point de vue, la CRI peut contribuer à atteindre d'autres objectifs plus généraux, notamment dans le domaine de la sécurité, la société et l'environnement.

La politique/stratégie de CRI devrait être fondée sur des observations factuelles et reconnaître les facteurs clés, bénéfices, coûts et défis de la coopération. Elle devrait accorder la priorité aux partenaires clés pour la collaboration, en tenant compte de la « dépendance » du pays à l'égard d'autres pays (sous réserve des secteurs et/ou domaines de politique) et rendre compte des facteurs de CRI et de l'économie politique. Les facteurs caractéristiques de la CRI comprennent la proximité géographique, l'interdépendance économique, les caractéristiques économiques et politiques des partenaires potentiels (y compris leur taille relative), leur convergence de vues, la maturité et la proximité du système réglementaire ainsi que la nature de la réglementation.

La politique/stratégie de CRI devrait tenir compte de la diversité des approches en la matière. Des approches différentes de la CRI ont des bénéfices et des coûts différents et peuvent être plus ou moins appropriées en fonction du secteur/domaine considéré. À mesure qu'ils acquièrent une expérience de la CRI, les responsables publics devraient mener plus systématiquement des évaluations *ex ante* et *ex post* de leurs initiatives en matière de coopération réglementaire. Ils devraient développer une base de connaissances factuelles sur les utilisations et les effets, en utilisant les informations recueillies via les analyses d'impact de la réglementation, les évaluations *ex post* et les données communiquées par les instances internationales. Les administrations pourraient ainsi actualiser la politique/stratégie de CRI au fil du temps en se fondant sur des éléments probants.

La politique/stratégie de CRI devrait également reconnaître que l'adoption unilatérale des instruments internationaux ou de ceux des autres juridictions peut être justifiée dans des secteurs ou domaines stratégiques dans lesquels un pays a accumulé moins de connaissances et de compétences techniques ou dans lesquels l'activité limitée d'un pays ne permet pas de garantir les ressources nécessaires à l'élaboration de sa propre approche. Le choix d'une reconnaissance unilatérale ou du maintien des obligations réglementaires émises par les autorités compétentes dans d'autres juridictions peut être également une solution flexible et rapide pour les pays, qui peut s'avérer particulièrement utile en temps de crise pour augmenter rapidement l'offre et la disponibilité des biens et services. En pleine crise de COVID-19, ce mécanisme s'est révélé très utile pour faciliter les échanges de produits médicaux et d'équipements de protection essentiels.

Créer au sein du gouvernement un mécanisme de coordination des activités de CRI afin de parvenir à un consensus et une compréhension commune de la CRI et d'exploiter les informations relatives aux pratiques et activités de CRI

La CRI fait partie intégrante du programme de politique réglementaire et constitue un pilier important de la qualité de la réglementation. Elle implique toutefois l'objectif ambitieux de repenser les processus traditionnels d'élaboration des règles. Pour garantir que la CRI est étroitement liée au processus d'élaboration des règles et apporte une contribution optimale aux objectifs stratégiques nationaux, la conception et la mise en place d'une stratégie de CRI impliquent l'association des organes de contrôle de la réglementation, mais la réussite de sa mise en œuvre passe par un effort de l'ensemble de l'administration mettant en jeu différentes parties prenantes. Elle suppose également une évolution importante de la culture de l'administration. À ce niveau, il faudrait prévoir une équipe spécialisée en lien direct avec le programme de la politique réglementaire, dotée de ressources et d'un pouvoir d'influence suffisants pour permettre une intégration optimale aux pratiques des départements de l'administration et des organes de réglementation en matière d'élaboration des règles (Encadré 2.2).

La politique de CRI établie devrait être contrôlée, du moins sur le plan de la qualité réglementaire, par des organes et capacités de contrôle de la réglementation établis conformément à la Recommandation de 2012. Ces organes doivent jouer un rôle clé pour garantir l'intégration des questions de CRI dans les pratiques d'élaboration des règles, de mise au point des orientations correspondantes et de vérification systématique lors des travaux d'examen minutieux.

Pour faire en sorte que les pays élaborent une politique et une stratégie de CRI en accord avec les principaux intéressés (responsables de l'élaboration de la politique nationale, organismes de réglementation, entreprises, communautés concernées, etc.) et conformément aux principes essentiels de la politique réglementaire, l'organe de contrôle devrait attirer l'attention, dans les orientations sur la CRI, sur l'importance de la transparence, notamment par la publication systématique des documents relatifs à la CRI, et promouvoir une vaste consultation sur la stratégie générale de CRI ou ses composantes. L'accès du public à la politique/stratégie de CRI peut aider les pouvoirs publics à garantir la transparence et la responsabilité dans leurs efforts de coopération internationale.

Le succès de la mise en œuvre d'une politique/stratégie de CRI est un effort partagé à différents niveaux de l'administration. L'entité responsable de la stratégie de CRI devrait la promouvoir résolument dans l'ensemble de l'administration et assurer que des liens appropriés sont en place avec les autres politiques et initiatives de l'administration (politiques commerciale et étrangère, par exemple). En général, les ministères des Affaires étrangères et les ambassades à l'étranger ont un rôle à jouer pour faciliter la CRI en permettant l'accès aux réseaux, parties prenantes et informations et généralement en coordonnant la participation dans les organisations internationales.

Créer un cadre favorable à la CRI – sensibiliser à la CRI, exploiter les plateformes de coopération existantes, réduire les préjugés à l'égard de la CRI et développer des incitations pour les décideurs et les organismes de réglementation.

Les documents juridiques et politiques existants et les orientations sur la politique réglementaire peuvent entraver l'examen plus systématique du contexte international par les organismes de réglementation ainsi que leur association à une CRI fructueuse. L'actualisation de ces documents peut contribuer à éliminer certains préjugés indésirables, créer une incitation supplémentaire en faveur de la CRI et réduire les entraves juridiques et institutionnelles à la coopération. C'est ainsi qu'en 2018 le Canada a apporté des modifications à la Loi sur la réduction de la paperasse afin de permettre aux organismes de réglementation de prendre en compte les réductions de la charge administrative des entreprises survenues dans d'autres juridictions dans le cadre de la règle du « un pour un », à condition qu'elles résultent d'un plan de travail dans le cadre de l'une des trois tables officielles de coopération en matière de réglementation du Canada.

En outre, les orientations pour les organismes de réglementation devraient comprendre des éléments de CRI et leur donner des indications sur la manière d'intégrer la CRI aux outils de gestion réglementaire (voir ci-après). Ces orientations pourraient notamment préciser la norme de données probantes internationales à utiliser dans le processus d'AIR et aider les organismes de réglementation à définir les instruments internationaux applicables. Même si cette norme est encore en phase d'élaboration et pourrait faire l'objet de travaux ultérieurs au sein de l'OCDE, les informations pertinentes que les organismes de réglementation doivent recueillir comprennent les données des autres juridictions et instances internationales sur les défis qu'elles tentent de relever (notamment les modèles, leur évolution dans le temps, les impacts sur les différentes populations) et sur les politiques, leur application et leurs effets dans les autres juridictions. De nombreuses sources d'information peuvent être utilisées, notamment les données officielles de l'administration, les organisations internationales et les travaux universitaires à comité de lecture.

Les organismes de réglementation présents aux différents niveaux de gouvernance savent mieux que quiconque quels sont les mécanismes de coopération existants dans leur propre domaine. Les autorités nationales ont toutefois la possibilité de favoriser et stimuler les instances réglementaires existantes, de constituer une communauté de pratiques de CRI et d'autres thèmes liés à la politique réglementaire, de sensibiliser aux outils de CRI et de déterminer les besoins de formation, s'il y a lieu (Encadré 2.3).

Encadré 2.3. Communautés de pratiques réglementaires

La Communauté des régulateurs fédéraux (CRF) du **Canada** est un partenariat d'organisations de réglementation canadiennes qui visent à faciliter le développement, la collaboration et le perfectionnement professionnels dans le domaine de la réglementation. Cette communauté est au service de quelque 40 000 professionnels de la réglementation qui soutiennent le cycle de vie de la réglementation au Canada. Elle est dirigée par un sous-ministre champion, deux sous-ministres adjoints co-champions et des représentants de chaque ministère et organisme participant qui apportent un soutien financier à la communauté et sont chargés de définir son orientation et les domaines prioritaires pour la communauté conjointement avec le Bureau de la CRF. La CRF a mis en place un système de prix qui récompense la CRI dans le cadre d'une catégorie spéciale du Prix d'excellence en matière de coopération et de collaboration réglementaires. Ce prix est décerné à une initiative réglementaire qui a porté ses fruits à la suite d'un effort de collaboration et de coopération avec une autre organisation et/ou juridiction.

L'initiative de la **Nouvelle-Zélande** en faveur de la pratique réglementaire de l'administration (G-REG) est un réseau d'organismes de réglementation des administrations centrales et locales qui a été créé afin de favoriser et permettre des initiatives en matière de pratique réglementaire. L'initiative G-REG est axée sur le développement des capacités des individus et des organisations et sur la création d'une communauté professionnelle d'organismes de réglementation. Ce réseau regroupe tous les organismes de réglementation du secteur public, à l'échelon central ou local.

La chaire consacrée à la pratique réglementaire contribue à faire connaître les connaissances et bonne pratique réglementaires internationales auprès de G-REG et de la communauté au sens large (via des blogues, séminaires et conférences d'invités) afin que la Nouvelle-Zélande puisse s'inspirer des pratiques des autres pays. Le cadre d'apprentissage mutuel de G-REG intègre une dimension internationale. Elle consiste notamment à mettre l'accent sur la nécessité de réduire au minimum les risques d'effets négatifs indésirables des activités de réglementation sur les entités réglementées ou bien sur les chaînes ou industries d'approvisionnement concernées, généralement présentes à l'échelle régionale ou internationale.

Source : (OCDE, 2018[2]) (OCDE, 2020[3]).

Intégrer la CRI tout au long processus national d'élaboration des règles

La CRI a des effets significatifs sur les activités des organismes de réglementation et de leurs organes de contrôle. Elle suppose une évolution de la culture réglementaire de sorte que le processus d'élaboration des règles tienne davantage compte du contexte international. Pour ce faire, il faut procéder à un examen et à une prise en compte plus systématique des cadres réglementaires étrangers et internationaux pertinents lors de la mise au point des réglementations, et évaluer l'impact des mesures réglementaires et la manière dont elles s'inscrivent dans le traitement transnational plus large de la question à résoudre. Il est nécessaire d'envisager la CRI à toutes les phases du cycle d'élaboration des règles, de l'introduction des nouvelles lois et réglementations à leur mise en œuvre, leur évaluation et leur révision. De ce point de vue, les outils de gestion de la réglementation (analyse d'impact de la réglementation, association des parties prenantes et évaluations *ex post* de la réglementation) constituent des points d'entrée très utiles dans le processus d'élaboration des règles afin de tenir compte du contexte international lors de l'élaboration et de la révision des textes législatifs et réglementaires

Rassembler des connaissances et compétences techniques internationales et s'en inspirer

Les pouvoirs publics devraient au moins agir conformément aux obligations qui leur incombent au titre de traités internationaux, ce qui suppose une coordination appropriée entre les administrations et une base d'informations claires sur ces engagements.

Lorsqu'ils élaborent ces lois et réglementations, les responsables de l'action publique et les organismes de réglementation devraient réunir des observations factuelles et des compétences techniques qui dépassent le cadre de leur propre juridiction. Il est rare d'être confronté à une nouvelle difficulté sans qu'une autre juridiction ou organisation internationale n'ait eu à l'aborder. Le fait de recueillir des renseignements relatifs à la fréquence du problème en jeu et aux approches adoptées par d'autres pays peut contribuer à renforcer la base d'observations factuelles sur le domaine considéré, à définir un plus grand nombre d'actions envisageables et à élaborer l'argumentaire relatif à la mesure retenue. Cette démarche peut s'inscrire dans le cadre de la pratique habituelle de collecte des informations lors des AIR *ex ante* et des évaluations *ex post*. Elle peut également être confiée à des experts compétents ainsi qu'à des représentants et professionnels des secteurs public et privé dans le monde entier, et ainsi compléter l'engagement des parties prenantes traditionnelles (voir ci-après). Ainsi, le 11e Plan de développement de la Turquie (2019-2023) comprend une partie consacrée aux Capacités nationales de coopération internationale qui préconise d'échanger avec les experts d'autres pays lors de l'élaboration de la législation traitant de la réglementation dans le domaine financier et technique (Presidency of the Republic of Turkey, 2019[4]).

Lors de l'élaboration de réglementations, tenir compte des instruments internationaux et documenter les raisons qui justifient de s'en écarter

Les instruments normatifs internationaux découlent généralement du recueil d'observations probantes suffisantes et de l'établissement d'un consensus (notamment scientifique). Leur utilisation dans la législation nationale est un important facteur de cohérence réglementaire au niveau international, réduisant en conséquence les occasions d'arbitrage et les coûts encourus par les entités réglementées pour se conformer à de multiples obligations. Des instruments contraignants devraient être intégrés à la législation et aux réglementations nationales selon la procédure adoptée à cet effet. Des instruments non contraignants devraient être également pris en compte et, lorsque des circonstances spécifiques exigent de s'en écarter, des faits probants devraient le justifier. Voir l'Encadré 2.4 qui contient des exemples d'obligations nationales relatives à la prise en compte des instruments internationaux. Les outils traditionnels de gestion de la réglementation comme l'AIR ou l'association des parties prenantes peuvent faciliter l'évaluation des bénéfices et des coûts du maintien d'une approche unilatérale par rapport au recours à une solution internationale existante.

Du point de vue de l'impact commercial, le principe de la prise en considération des normes internationales pertinentes est déjà fortement ancré dans les Accords SPS et OTC de l'OMC. En effet, il est particulièrement pertinent de prendre en compte les normes techniques internationales pour élaborer les normes nationales, les réglementations techniques et les procédures d'évaluation de la conformité (parfois appelées « STARCAP ») en vue de faciliter les échanges. Le recours aux instruments internationaux pertinents mérite cependant d'être étendu au-delà des limites de la norme technique et à un champ d'application plus vaste. En effet, dans les domaines qui ne concernent pas directement les échanges commerciaux, la prise en compte des instruments internationaux dans le processus décisionnel et l'harmonisation des approches internationales permet d'éviter un comportement opportuniste et de limiter les coûts pour les entreprises et les citoyens – c'est généralement le cas dans le domaine fiscal ou la corruption. Ce type de principe est valable pour toutes les juridictions, mais s'applique en particulier à celles qui ont contribué directement à l'élaboration de ces instruments.

Pour tirer le maximum de gains de l'interopérabilité, l'incorporation par référence aux instruments internationaux[1] devrait être la solution de prédilection lorsqu'elle est envisageable juridiquement. Il se peut cependant que son emploi limité jusqu'ici s'explique par le fait que les instruments internationaux sont jugés inadaptés à la situation particulière des pays et que les organismes nationaux de réglementation ne sont pas pleinement convaincus que ces instruments pourront (sans modification) les aider à atteindre leurs objectifs stratégiques. Ce principe va donc de pair avec la nécessité que les responsables publics et les organismes de réglementation participent activement aux instances internationales au sein desquelles sont élaborés ces instruments (voir ci-après).

Les « Perspectives sur la politique de la réglementation » de 2018 soulignent l'importance de faciliter l'accès aux instruments internationaux applicables, qu'ils soient contraignants ou non, via des bases de données centralisées (par secteur/domaine politique ou autre) (OCDE, 2018[5]).

Encadré 2.4. Intégrer les instruments internationaux dans la réglementation nationale

En **Australie**, il existe une règle transversale imposant la prise en compte de « la cohérence avec les obligations internationales de l'Australie et les normes et pratiques internationales acceptées pertinentes » (Réglementation sur les bonne pratique du COAG). Lorsque c'est possible, les mesures ou normes réglementaires doivent être compatibles avec les normes et pratiques internationales ou internationalement acceptées pertinentes afin de minimiser les obstacles aux échanges. Si une option sur le plan de la réglementation implique de définir ou de modifier des normes dans des domaines où des normes internationales sont déjà appliquées, l'initiateur devrait indiquer si (et pourquoi) les normes proposées diffèrent de la norme internationale.

Au **Mexique**, plusieurs dispositions encouragent l'adoption de normes internationales qui portent généralement sur des réglementations et normes techniques. S'il n'existe pas de normes internationales, la prise en compte des normes étrangères est encouragée, en particulier les normes des deux principaux partenaires commerciaux que sont les États-Unis et l'Union européenne. Pour aider les organismes de réglementation à assumer cette obligation, un document d'orientation sur la manière d'intégrer les normes internationales aux réglementations ou normes techniques nationales a été publié et certains exemples de normes étrangères et internationales sont répertoriés dans l'obligation légale.

Les Attentes de l'administration publique en matière de bonne pratique réglementaires de la **Nouvelle-Zélande** s'appliquent aux systèmes réglementaires et, par conséquent, à tous les types de mesures et d'acteurs de la réglementation. Elles disposent que « le gouvernement estime qu'il est plus probable d'obtenir des résultats durables d'une utilité réelle pour les Néo-Zélandais lorsqu'un système réglementaire... est conforme aux normes et pratiques internationales pertinentes en vue d'optimiser les bénéfices des échanges et des mouvements internationaux des personnes, capitaux et idées (sauf lorsque cela risque de compromettre des valeurs et objectifs nationaux importants) ». Il est prévu que les organismes de réglementation assurent « une analyse d'impact et du risque systématique, notamment par l'évaluation des solutions politiques alternatives législatives et non législatives, ainsi que la manière dont le changement proposé pourrait s'articuler avec les obligations nationales et internationales ou s'aligner sur elles dans le cadre de ces systèmes réglementaires ou de systèmes annexes ».

Aux **États-Unis**, les orientations de l'Office de la gestion et du budget (OMB) sur l'emploi de normes consensuelles volontaires précisent que « dans l'intérêt de la promotion du commerce et de la mise en œuvre des dispositions des accords contenus dans les traités internationaux, votre agence doit tenir compte des normes internationales dans les mécanismes de passation de marchés et de réglementation ». En outre, l'Ordonnance exécutive 13609 relative à la promotion de la coopération

réglementaire internationale dispose que les agences devront, « pour les réglementations significatives à propos desquelles il existe, selon l'agence, des effets internationaux importants, tenir compte dans la mesure du possible, en tant que de besoin et en conformité avec la loi, de toute approche réglementaire d'un gouvernement étranger que les États-Unis sont convenus de prendre en compte dans le cadre du plan de travail d'un conseil de coopération en matière de réglementation ». Le champ d'application de cette règle est limité aux plans de travail sectoriels dont les États-Unis sont convenus dans le cadre des Conseils de coopération réglementaire.

Source : (OCDE, 2018[2]) (OCDE, 2020[3]).

Évaluer les effets au-delà des frontières

Les pouvoirs publics devraient garantir, au minimum, que leur processus d'élaboration des règles tient compte des effets potentiels sur les parties situées à l'extérieur des frontières nationales. Le processus d'analyse d'impact de la réglementation en donne l'occasion, en particulier par l'évaluation des effets sur les échanges et les juridictions étrangères. Mais bien que les pays aient commencé à prendre en compte les effets de l'élaboration de leurs règles sur les échanges (Encadré 2.5), l'observation plus large de l'incidence de leur action réglementaire au-delà de leurs propres frontières (et par conséquent des éventuels effets de la seconde vague) demeure limitée. Pour être mis en œuvre avec efficacité, ce principe va de pair avec la nécessité de prévoir la consultation de partenaires extérieurs sur l'élaboration de la réglementation (voir ci-après).

Encadré 2.5. Évaluer les effets des échanges par des procédures d'analyse d'impact de la réglementation

- **Examen de la coopération réglementaire internationale du Mexique** (OCDE, 2018[2]) : Le Mexique a adopté, dans le cadre de son processus d'AIR, un filtre relatif au commerce qui permet aux d'évaluer les effets potentiels d'une mesure de réglementation sur les exportations et les importations et déclenche des notifications du Ministère du Commerce à l'OMC. À partir de neuf questions précises, ce filtre relatif au commerce permet aux organismes de réglementation d'identifier les effets potentiels sur les échanges de leurs projets de réglementation. Si un effet est établi, une AIR spécifique au commerce est menée et le projet de mesure est notifié à l'OMC, ce qui permet de recueillir les commentaires à ce propos des autres membres de l'OMC et de ses éventuelles parties prenantes.
- **Examen de la coopération réglementaire internationale du Royaume-Uni** (OCDE, 2020[3]) : Le Royaume-Uni a adopté un nouveau modèle d'AIR en 2018, qui comprend une nouvelle question relative aux effets des réglementations du Royaume-Uni sur le commerce et l'investissement international (« Cette mesure est-elle susceptible d'avoir un impact sur le commerce et l'investissement ? Oui/Non »). Ce nouveau modèle a été mis à l'essai en 2019. Sur la base de la première série de réponses à ce modèle, le ministère britannique du Commerce international, le « Better Regulation Executive » (Exécutif pour une meilleure réglementation) et le Comité des politiques de réglementation travaillent ensemble sur la manière d'améliorer les méthodologies pour aider les ministères à mesurer les effets commerciaux de leurs projets de mesures.

Source : (OCDE, 2018[2]) (OCDE, 2020[3]).

Associer les parties prenantes étrangères

L'association des parties prenantes étrangères aux processus réglementaires — dans le cadre de l'association habituelle des parties prenantes plus couramment axée sur les acteurs nationaux — est susceptible de sensibiliser aux approches réglementaires des autres juridictions et de fournir des informations sur les conséquences de l'application de certaines options réglementaires, notamment leurs effets sur le commerce et les conséquences pratiques du maintien d'approches réglementaires identiques ou différentes. En pratique, il est nécessaire, mais pas suffisant de s'appuyer sur des procédures ouvertes et non discriminantes, par exemple au moyen de plateformes internet en accès ouvert à tous. Les pays devraient faire des efforts supplémentaires pour associer les parties prenantes étrangères. Cela pourrait prendre la forme d'une communication spécifique par l'intermédiaire des plateformes d'entreprises ou des chambres de commerce.

La notification obligatoire des projets de réglementation aux instances internationales est un moyen très utile pour alerter les parties prenantes étrangères et tirer parti de leurs contributions. Les Accords OTC et SPS de l'OMC le permettent dans le cadre d'une autorité centrale unique chargée d'adresser les notifications à l'OMC (OCDE/OMC, 2019[6]). D'autres procédures de notification sont toutefois présentes dans divers secteurs et plateformes régionales, notamment les obligations de notification des évaluations d'impact sur l'environnement dans le cadre de la convention de la CEE des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) (Kauffmann and Saffirio, 2020[7]). Ces procédures de notification peuvent compléter utilement les mécanismes mis en place par les organes de contrôle de la réglementation, doivent s'y intégrer et fonctionner de manière synchronisée avec ces derniers.

Faire de la cohérence avec les normes internationales un principe directeur du processus d'examen de l'évaluation ex post et de l'examen des règles existantes

La pleine mesure des effets d'une disposition réglementaire n'est connue qu'après sa mise en œuvre. C'est pourquoi l'évaluation *ex post* fournit une occasion essentielle de déceler les écarts réglementaires par rapport aux cadres internationaux ainsi que leurs effets éventuels sur les échanges et dans d'autres domaines. L'évaluation et l'examen des règles existantes peuvent être utilisés plus systématiquement pour cartographier l'état des connaissances internationales dans le domaine concerné par la réglementation et passer en revue les nouvelles approches adoptées par d'autres juridictions, qui ont fait leurs preuves. Cela devrait consister à analyser les coûts (et les bénéfices) liés au non-respect des pratiques internationales si ce choix a été fait *ex ante* et déceler les écarts non désirés (lors de l'élaboration et la mise en œuvre) qui peuvent être à l'origine de tensions (Encadré 2.6).

Encadré 2.6. Évaluations et examens des règles existantes : des occasions de cerner les écarts par rapport aux cadres internationaux et de recueillir de nouveaux renseignements

Dans la version actualisée de la Directive sur la gestion de la réglementation du **Canada**, les organismes de réglementation doivent, dans le cadre de l'examen des règles existantes, rechercher de nouvelles possibilités de réduire le fardeau réglementaire pesant sur les parties prenantes par le biais d'activités de coopération réglementaire.

En **Nouvelle-Zélande**, il est prévu que les organismes de réglementation « examinent périodiquement les autres systèmes réglementaires similaires, dans le pays et dans les autres juridictions, afin de dégager de possibles tendances, menaces, liens, possibilités d'harmonisation, économies d'échelle et d'envergure et des exemples d'innovation et de bonne pratique ».

Source : (OCDE, 2018[2]) (OCDE, 2020[3]).

Compte tenu de la pertinence potentielle des conclusions d'une évaluation *ex post* pour les autres juridictions et la communauté internationale, les résultats d'une évaluation *ex post* devraient, dans la mesure du possible, être accessibles au public et aux partenaires et instances internationales concernés.

Évaluer les besoins de coopération ex ante afin de garantir la bonne exécution et de simplifier les procédures « identifiables ».

Compte tenu des effets de la numérisation et de la fragmentation des chaînes de valeur, il y a lieu de penser que la bonne application de toute règle exige une coordination avec les juridictions étrangères, qu'il s'agisse de recueillir des informations utiles sur la structure du marché, de régler des situations ou de trouver des mesures correctrices lorsque l'autorité ou le mécanisme de mise en application est situé à l'extérieur de la juridiction. Cette coopération en matière de mise en application doit être mieux estimée et prévue au début du processus d'élaboration des règles afin d'éviter des lacunes dans leur applicabilité. De façon plus générale, la coopération en matière de mise en application peut être facilitée en veillant à ce que les organismes de réglementation disposent des outils/de la compétence juridique pour coopérer et prendre les mesures prévues par la législation nationale (OCDE, à paraître[8]).

Les procédures d'évaluation de la conformité permettent aux entreprises d'apporter la preuve de la conformité aux obligations réglementaires. En tant que fondements des mécanismes de reconnaissance mutuelle et d'équivalence, elles jouent un rôle fondamental pour faciliter le commerce international et procurer la certitude que les biens et services échangés sont adaptés à leur objet. En revanche, lorsqu'elles sont différentes et non reconnues par les pays, elles peuvent engendrer des coûts importants pour les opérateurs et limiter les flux de produits de qualité. En améliorant leur qualité à l'échelle nationale et en facilitant la reconnaissance des procédures d'évaluation de la conformité de partenaires de confiance, les organismes de réglementation peuvent réduire leur charge au niveau national et limiter les coûts liés au respect des règles pour les entités réglementées.

Coopérer au niveau international (coopération bilatérale, plurilatérale et multilatérale)

Les mesures unilatérales des pays pour mieux prendre en compte le contexte international dans l'élaboration des règles nationales et pour recenser les cadres internationaux pertinents à des fins d'harmonisation constituent les éléments fondateurs de la CRI. Elles contribuent à éviter des écarts réglementaires non désirés par un processus d'élaboration des règles mieux informé et favorisent la connaissance et la confiance mutuelles nécessaires entre les juridictions. Des approches de coopération bilatérale, régionale ou internationale, sous une forme renforcée, sont cependant nécessaires (et existent de facto) pour jeter les bases d'une collaboration institutionnalisée et régulière et d'une plus grande cohérence en matière de réglementation. Les modalités de la coopération internationale dépendront du système juridique et administratif et de la situation géographique du pays, mais aussi du secteur ou du domaine d'action publique considéré.

Coopérer avec les autres pays afin de promouvoir l'élaboration et la diffusion des bonne pratique et des innovations en matière de politique et de gouvernance réglementaires

Les bonne pratique réglementaires constituent les fondements de cadres et d'institutions de réglementation de confiance. Elles sont également les éléments fondateurs d'approches et de mécanismes de coopération réglementaire renforcés. Les pays devraient continuer de coopérer au sein de l'OCDE et d'autres organisations internationales concernées afin de faire progresser la connaissance et la compréhension des bonne pratique réglementaires, de définir un vocabulaire commun des principaux termes et concepts relatifs à la politique réglementaire et de renforcer la confiance nécessaire entre les juridictions pour parvenir à des formes plus solides de CRI. La coopération internationale en faveur de

bonne pratique réglementaires peut être l'occasion pour les administrations de tirer des enseignements de l'expérience des autres et de renforcer les capacités des autres pays dont les cadres de bonne pratique réglementaires sont moins développés.

Contribuer aux travaux des instances internationales qui favorisent la coopération réglementaire

Les pouvoirs publics sont invités à s'impliquer pleinement dans les organisations internationales qui traitent de questions scientifiques, échangent des pratiques et élaborent des approches et instruments internationaux communs. Elles sont généralement bâties sur un consensus et permettent à la fois de réunir des observations factuelles et compétences techniques relatives à des questions d'intérêt commun et d'influencer l'élaboration des règles internationales. De ce point de vue, il peut être utile que les pays cartographient l'ensemble des organisations internationales auxquelles ils participent. En cas de ressources limitées, le fait que des pays ayant des intérêts semblables se répartissent la charge d'une participation active permet de résoudre les difficultés liées aux capacités. Le suivi en continu de l'activité normative des organisations internationales devrait au moins permettre de repérer les questions soulevées qui intéressent une juridiction spécifique.

Outre la participation active aux travaux techniques des organisations internationales, les pays pourraient favoriser davantage l'utilisation de bonne pratique réglementaires au niveau international. En adhérant à des comités techniques ou en y participant, les juridictions nationales ont un rôle à jouer dans la communication de messages cohérents et dans les efforts en faveur de l'élaboration de règles plus transparentes, fondées sur des données probantes, coordonnées et qui ne soient pas plus contraignantes que nécessaire pour atteindre des objectifs stratégiques légitimes. Elles peuvent notamment favoriser une plus grande association de diverses parties prenantes (nationales et internationales) à l'activité normative des organisations internationales, davantage d'évaluations *ex ante* et *ex post* des instruments internationaux, une mise en application et une coordination renforcées des règles conjointes. Les travaux du Partenariat des Organisations Internationales pour l'Efficacité des Instruments Internationaux, sous la responsabilité du CPR, visent à fournir une base de référence unique relative aux mesures pratiques que les organisations peuvent prendre dans ce sens (OCDE, 2021[9]).

L'édition de 2018 des « Perspectives sur la politique de la réglementation » fait apparaître un écart entre les processus d'élaboration des règles au niveau national et international, qui génère des insuffisances. Une meilleure utilisation des outils de gestion réglementaire au niveau national et international permet de combler cet écart. Ainsi, un suivi plus étroit et une évaluation plus régulière de l'application des instruments internationaux au niveau national contribueraient sans doute à convaincre de leur utilité et à éclairer les organismes nationaux de réglementation à propos de leurs effets attendus et constatés. Ils pourraient aussi éclairer la révision des instruments internationaux si les résultats de l'évaluation ont été échangés de façon plus systématique entre les différents niveaux de l'administration.

Utiliser la reconnaissance mutuelle en association avec les instruments internationaux

Dans les domaines où l'harmonisation réglementaire n'est pas forcément nécessaire et où il est reconnu que des approches réglementaires diversifiées peuvent aboutir à des objectifs similaires, la reconnaissance mutuelle (ou bien unilatérale) des règles d'une autre juridiction, les procédures d'évaluation de la conformité ou les résultats de la mise en application peuvent éviter des coûts inutiles pour les entreprises et la paralysie du processus d'application. L'expérience montre néanmoins qu'il est plus facile de parvenir à une reconnaissance de ce type entre des pays partageant la même vision et que la cohérence et la convergence des règles sous-jacentes facilitent ce processus et en abaissent le coût.

Aligner les attentes en matière de CRI sur les différents instruments de politique notamment les accords commerciaux

Les accords commerciaux servent de plus en plus souvent de mécanisme pour mettre en avant des aspects relatifs à la qualité et la coopération réglementaires. Depuis quelque temps, un certain nombre d'accords contiennent des chapitres séparés consacrés à la CRI, aux bonne pratique réglementaires ou aux deux. Ces chapitres peuvent concrétiser une détermination politique importante et servir à faire progresser la compréhension et l'utilisation conjointes des outils de gestion et de coopération réglementaires entre les juridictions.

Il importe cependant de respecter la cohérence avec les engagements internationaux des pays dans le domaine concerné, en particulier la Recommandation de 2012 et la liste de référence commune APEC-OCDE. Lorsque ces chapitres séparés prévoient la création d'organes permanents spéciaux pour superviser la mise en œuvre de ces chapitres et/ou favoriser la coopération réglementaire, les pays devraient veiller à ce qu'ils mènent à bien leur mission avec efficacité et efficience, en évitant tout chevauchement avec les autres organes ou risque d'usure de la coopération. Ces organes devraient notamment permettre de rapprocher des acteurs essentiels qui s'emploient à améliorer l'efficacité de la réglementation dans les secteurs de l'action des pouvoirs publics de chaque pays. L'AECG en donne un exemple (Encadré 2.7).

Encadré 2.7. L'Accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE et le Canada

L'AECG, qui est entré en vigueur à titre provisoire en septembre 2017, comprend un mécanisme pour développer la coopération réglementaire volontaire entre les parties appelé Forum de coopération en matière de réglementation. La coopération dans le cadre du FCR s'effectue sur une base volontaire et est guidée par la volonté des parties de définir des domaines de travail communs, sans préjudice de leur capacité à poursuivre le développement de leurs propres initiatives réglementaires, législatives et politiques.

Le FCR facilite la coopération réglementaire entre les parties en exerçant les fonctions suivantes :

- Offrir un forum de discussion sur les questions de politique réglementaire d'intérêt commun identifiées par les parties dans le cadre notamment des consultations menées avec les parties prenantes intéressées ;
- Aider les organismes de réglementation à trouver des partenaires potentiels pour les activités de coopération ;
- Examiner les initiatives en matière de réglementation prévues ou en cours dont une partie estime qu'elles peuvent donner lieu à une coopération ;
- Encourager le développement des activités de coopération bilatérale et, sur la base des informations obtenues auprès des ministères et organismes chargés de la réglementation, examiner les progrès, les réalisations et partager les bonne pratique dans le cadre des initiatives de coopération réglementaire prises dans certains secteurs.

Le FCR est dirigé conjointement par l'UE et des responsables publics canadiens qui supervisent la coopération réglementaire et commerciale bilatérale. Bien qu'il soit établi dans le cadre de l'AECG, le FCR couvre également les activités de coopération qui ne sont pas directement liées aux échanges entre les parties et qui visent à améliorer l'efficacité administrative et/ou à régler au niveau bilatéral les questions de politique qui transcendent les frontières nationales ou continentales. Les différents organismes de réglementation qui coopèrent dans le cadre du FCR couvrent des domaines comme la protection des consommateurs, la santé publique, l'économie numérique et le bien-être des animaux.

Pour éclairer leurs activités de coopération réglementaire, les deux parties ont mené des consultations en 2018 afin de recueillir les points de vue des parties prenantes européennes et canadiennes sur des sujets qui pourraient donner lieu à une coopération utile entre les organismes de réglementation de l'UE et canadiens. Dans ce contexte, cinq domaines de coopération ont été définis lors de la première réunion du FCR en décembre 2018 : i) cybersécurité et Internet des objets ; ii) bien-être animal – transport des animaux ; iii) nouveaux tests des produits de type cosmétique ; iv) coopération dans le domaine des inspections des produits pharmaceutiques menées dans des pays tiers ; et v) échange d'informations relatives à la sécurité des produits de consommation ; et adoption d'un plan de travail.

Source : (Kauffmann and Saffirio, 2021[10]).

Note

[1] L'incorporation par référence désigne l'incorporation des instruments internationaux dans les instruments nationaux au moyen d'une référence à un ou plusieurs instruments internationaux, ou au remplacement de l'ensemble du texte dans le projet de code ou de réglementation (OCDE, 2013[11]).

Références

APEC-OCDE (2021, à paraître), *APEC-OECD IRC Resource*. [1]

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2021), "Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/cf520646-en. [10]

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2020), "Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en. [7]

OCDE (2021), *Compendium of International Organisations' Practices: Working Towards More Effective International Instruments*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/846a5fa0-en. [9]

OCDE (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en. [3]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [5]

OCDE (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en. [2]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en. [11]

OCDE (à paraître), *Boîte à outils sur les mesures législatives relatives à la coopération en matière d'application des lois sur la protection des consommateurs*. [8]

OCDE/OMC (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, Éditions OCDE, Paris/Organisation mondiale du commerce, Genève, https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en. [6]

Presidency of the Republic of Turkey (2019), *Eleventh Development Plan (2019-2023)*, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/03/On_BirinciPLan_ingilizce_SonBaski.pdf (accessed on 23 March 2021). [4]

Annexe A. Synthèse des avantages et inconvénients de différentes formes de coopération réglementaire internationale

Les travaux analytiques de l'OCDE ont mis en lumière divers avantages et inconvénients susceptibles de se concrétiser quand les pays appliquent des approches différentes à la CRI. Le rapport (OCDE, 2013[1]), en particulier, a recensé quatre effets favorables potentiels (gains économiques, progrès en matière de gestion des risques et des externalités transfrontalières, efficience administrative, et flux de connaissances) et quatre sortes de coûts ou d'obstacles à la CRI (les coûts de la coopération, la flexibilité nécessaire à la coopération, la perte réelle ou présumée de souveraineté, et les freins à la mise en œuvre). La présente annexe fait la synthèse de ces avantages et de ces enjeux (OCDE, 2013[1]), tout en reconnaissant qu'ils n'interviennent pas systématiquement.

Les avantages de la CRI (OCDE 2013)

Les publications spécialisées corroborent généralement l'idée selon laquelle la coopération réglementaire se traduit par des **gains économiques** dérivant de la baisse des coûts de transaction et des économies d'échelle. La convergence réglementaire devrait permettre aux entreprises de « faire appel à des contrats, des documents et des procédures normalisés pour réaliser des économies d'échelle, réduire les coûts de recherche et de transaction, et simplifier les négociations » (Lazer, 2001[2]). Des réglementations identiques devraient favoriser la diminution des coûts de production en permettant aux entreprises d'opérer un procédé de production unique plutôt que plusieurs procédés afin de satisfaire aux divers régimes normatifs (Drezner, 2008[3]). La baisse des coûts marginaux des entreprises résultant du renforcement de la coopération réglementaire entraînera une augmentation du surplus du consommateur et du bien-être social (par un élargissement de la gamme de produits, la baisse des prix, et un accès plus rapide aux nouveaux produits par exemple) (Abbott and Snidal, 2000[4]). De même, l'intensification des échanges d'informations découlant du resserrement de la coopération devrait se solder par une diminution des dépenses nationales consacrées à des études scientifiques et politiques redondantes, libérant ainsi des ressources qui pourraient être allouées à des utilisations plus rentables. La coopération réglementaire peut améliorer l'accès aux marchés et accroître les flux des échanges et de l'investissement. Comme l'a observé (Drezner, 2008[3]), « des structures réglementaires non coordonnées et disparates constituent des obstacles implicites au commerce ».

Lorsque les externalités sont mondiales, les instances de réglementation ne peuvent y remédier sous l'angle purement national. En général, leur aptitude à adopter une réglementation adéquate en matière de pollution industrielle, de commerce de produits chimiques dangereux, de maladies infectieuses, de changement climatique et à gérer efficacement les risques transfrontaliers appellera une coordination avec les pays frontaliers pour assurer l'**efficacité des mesures réglementaires**, faute de quoi celles-ci risquent d'être mal ciblées, inefficientes et inadaptées. Sans même mentionner la gestion des biens mondiaux, dans le monde global d'aujourd'hui, les politiques adoptées dans un pays risquent fort d'avoir d'importantes répercussions extraterritoriales, si bien qu'il est parfois quasiment impossible de réaliser certains objectifs nationaux sans prendre sérieusement en considération le contexte international. Selon (Esty and Geradin, 2000[5]), si les instances de réglementation ne tiennent pas compte des retombées extérieures à leur territoire, les normes qu'elles fixeront seront systématiquement insatisfaisantes (trop faibles si elles font abstraction des incidences transfrontalières favorables de la réglementation, et trop

élevées si elles en négligent les coûts transfrontaliers). Ces considérations peuvent inciter les régulateurs à coopérer en vue d'atteindre des objectifs réglementaires nationaux sur lesquels la libéralisation des mouvements de marchandises, de services et de personnes joue fortement. Par ailleurs, la coopération réglementaire peut améliorer la conformité et réduire le risque de sous-enchérissement, et ainsi amplifier globalement la portée de la réglementation nationale.

Le partage des tâches entre les gouvernements et les autorités publiques, en vertu duquel les pays coopèrent pour remédier à des problèmes similaires, y compris aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral, peut induire d'importantes **réductions des coûts administratifs** qui permettent aux pays de rationaliser le cadre de leurs propres programmes réglementaires et de réaffecter des ressources publiques limitées aux domaines prioritaires. La coopération réglementaire « permet d'exploiter la communauté de problèmes auxquels se heurtent les organes réglementaires à tous les niveaux, de réduire la « courbe d'apprentissage » en ce qui concerne les problèmes nouveaux ou naissants, d'améliorer la rapidité et l'efficacité de l'action réglementaire sur les questions transfrontières et d'utiliser au mieux une information ou des moyens d'analyse limités » (OCDE, 1994[6]). Le renforcement de la transparence peut aussi accroître l'efficience des relations administratives avec d'autres pays, moyennant la simplification et l'harmonisation des procédures par exemple. Les avantages peuvent être concrets et mesurables, ou moins directs, dérivant par exemple d'une meilleure appréhension des interactions complexes entre plusieurs objectifs, ce qui peut favoriser les processus nationaux de décision et de coordination des politiques.

Le transfert des bonne pratique réglementaires est un avantage majeur de la CRI. Celle-ci facilite l'échange d'informations entre les pays dont les pratiques réglementaires diffèrent et l'accès aux bonne pratique, ce qui en fait un outil de renforcement des capacités. Cette constatation correspond aux conclusions des études spécialisées. (Meuwese, 2009[7]) observe par exemple que l'intensification des échanges entre la Commission européenne et l'Office de la gestion et du budget des États-Unis a favorisé une convergence des critères régissant l'établissement de normes et l'analyse d'impact de la réglementation. Ce dialogue horizontal comporte un volet d'apprentissage (échange de bonne pratique) et un volet de facilitation (réduction des obstacles au commerce et amélioration de la réglementation sectorielle). De même, selon (Raustiala, 2002[8]), les réseaux transgouvernementaux facilitent, par des « effets de réseau », « l'exportation réglementaire », à savoir l'exportation de règles et pratiques qui favorisent la convergence réglementaire entre États, ce qui peut renforcer la capacité administrative des États faibles et, par là même, améliorer la réglementation nationale et servir la coopération réglementaire.

Les coûts et les enjeux de la CRI (OCDE 2013)

Les coûts comprennent les **coûts** directs de l'infrastructure de coordination, c'est-à-dire de l'organisation intergouvernementale, du secrétariat chargé de gérer les traités, de l'institution responsable de la gestion du réseau, et de l'action coordonnée. Il existe en outre divers coûts directs et indirects liés au développement de la coopération et aux modifications au système national que la coopération avec d'autres territoires exige parfois. Pour les pouvoirs publics, ces coûts se rapportent au temps et aux moyens qui doivent être investis dans le capital politique nécessaire pour mener des réformes juridiques et administratives, mobiliser les acteurs administratifs, mener campagne auprès des législateurs et apaiser les groupes d'intérêt. Les coûts indirects concernent les intervenants privés qui doivent reconfigurer leurs opérations pour respecter les nouvelles règlementations.

Les différences entre les procédures réglementaires et (ou) les systèmes ou traditions **juridiques des pays** peuvent sensiblement entraver les efforts visant à aplanir les divergences réglementaires. Dans certains cas, les pratiques réglementaires sont déjà solidement ancrées, ce qui rend tout rapprochement difficile. Le manque de souplesse réglementaire, s'il n'est pas insurmontable, peut constituer un obstacle appréciable à la CRI. Il peut revêtir plusieurs formes – depuis des approches distinctes aux concepts et problèmes réglementaires fondamentaux jusqu'à des différences dans les structures institutionnelles qui donnent lieu à des relations déséquilibrées. Les obstacles juridiques à l'échange de renseignements sont présentés comme des écueils récurrents à la coopération. La confidentialité des informations commerciales, qui leur est étroitement liée, demeure un frein important, les entreprises étant souvent réticentes à l'idée que les gouvernements échangent des informations sur leurs produits au stade de l'examen préalable à la mise sur le marché.

D'importantes difficultés surviennent souvent lorsque la coopération réglementaire est vue comme une atteinte au principe de **souveraineté réglementaire** ou jugée insuffisamment adaptée aux besoins d'un État ou d'une région donnés. Même l'application de procédures habituellement incontestées peut s'avérer délicate si elles sont interprétées comme une atteinte à des valeurs ou intérêts nationaux fondamentaux. Plusieurs auteurs se sont intéressés à l'incidence de la délégation des pouvoirs réglementaires sur la responsabilisation. (Howse, 2012[9]), par exemple, met en évidence les problèmes de déficit démocratique qui sont intrinsèquement liés à une délégation des pouvoirs, laquelle intervient lorsque les institutions représentatives constitutionnelles autorisent des activités de réglementation concertées. Un renforcement de la transparence en matière de coopération réglementaire permettrait de résoudre ce dilemme, mais peut-être au prix de l'efficacité car l'avantage dérivant habituellement d'échanges informels dans un climat de confiance serait limité. Dans la pratique, le débat relatif aux préférences nationales et au maintien de la souveraineté est parfois animé. En même temps, il ressort de plusieurs expériences de CRI qu'un certain degré de perte de souveraineté et (ou) de mise en commun des compétences est jugé compensé par un affermissement de la position internationale, comme dans le cas de la Coopération nordique, de celle entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et de l'Union du Benelux.

L'**économie politique de la coopération réglementaire,** comme tout accord de coopération entre des États et d'autres parties prenantes, est complexe. Divers facteurs interviennent. Selon (Lazer, 2001[2]), l'harmonisation entre États peut ne pas se concrétiser pour les raisons suivantes : i) ils sont en désaccord sur les avantages de l'harmonisation ; ii) l'opération concrète consistant à parvenir à un compromis est complexe ; iii) les élites tirent des avantages politiques de la non-harmonisation. Dans certains cas, la coopération échoue parce qu'elle est jugée détournée par des intérêts particuliers et qu'elle perd sa crédibilité. Elle ne sera pas viable si elle n'est pas perçue comme bénéfique à tous les pays participants. Cela dit, les coûts et les avantages de la CRI ne sont pas toujours également répartis entre les pays, ce qui fait que les incitations à coopérer varient selon les partenaires. Les pays peuvent aussi éprouver des difficultés à tirer parti de ces avantages ; de plus, si la CRI peut s'avérer globalement profitable, les pays ne prennent pas forcément en compte le bien commun. En outre, quand les pays travaillent de concert, un phénomène d'opportunisme est toujours possible ; autrement dit, certains tirent des avantages de la coopération sans en assumer le coût. Ce phénomène est généralement observable dans le domaine environnemental, changement climatique compris, où cette tentation est forte et où le fardeau de l'action n'est pas équitablement réparti, d'où la réflexion sur les mécanismes de compensation.

Au-delà de la signature d'accords et de l'engagement à haut niveau en faveur de la coopération réglementaire, **la mise en œuvre concrète de la CRI est semée d'embûches**. Dans ce domaine, les études de cas offrent un moyen utile de cerner les problèmes concrets que cette mise en œuvre peut soulever. Ces problèmes peuvent avoir trait à l'application difficile de l'accord de CRI ou à l'incapacité de l'accord à réaliser ses objectifs. D'après (Levy, 2016[10]), l'efficacité des accords de coopération dépend elle-même de deux facteurs : d'une part, l'exhaustivité du champ couvert ; de l'autre, la crédibilité des réglementations. Cette crédibilité tient elle-même à plusieurs éléments : i) la légitimité du processus réglementaire ; ii) la qualité du suivi ; iii) la qualité de l'application de la réglementation ; iv) la légitimité du suivi et de l'application.

Les points forts et les points faibles de diverses approches à la CRI (OCDE 2013)

Outre les avantages et inconvénients généraux de la CRI soulignés dans les études spécialisées et recensés plus haut, chacune des différentes approches à la CRI présente des points forts et des points faibles (Tableau A A.1).

Tableau A A.1. Points forts et points faibles des différentes approches à la CRI

Type de mécanisme	Avantages	Inconvénients
Intégration/harmonisation	Les règles sont les mêmes pour tous. Présente le degré de conformité le plus élevé. Les modes de gouvernance supranationaux sont moins exposés à l'emprise réglementaire que les modes en réseau.	Processus de longue haleine. Coûts de la structure et de l'application La délégation étendue des pouvoirs peut être vue comme une menace pour la légitimité populaire du mécanisme.
Partenariats réglementaires entre pays	L'engagement à haut niveau est un signal fort qui favorise le renforcement de la coopération aux niveaux inférieurs (entre régulateurs). Il est démontré que ce type de partenariat évite le phénomène de « sous-enchérissement ». Accord de coopération qui procure un mécanisme souple pour faire face aux nécessaires évolutions du partenariat.	Le caractère exclusivement fédéral des initiatives réglementaires peut compliquer la prise en charge de la réglementation à différents niveaux de compétence.
Organisations intergouvernementales	Offrent une tribune pour favoriser un dialogue permanent et anticiper l'apparition de nouveaux problèmes. Laboratoires d'expériences en matière de coopération, qui établissent les bases d'accords internationaux plus généraux et juridiquement contraignants.	Peuvent être perçues comme des lieux de discussion où les progrès mettent du temps à se concrétiser. Quelques insuffisances en matière d'application et de conformité.
Accords régionaux assortis de dispositions réglementaires	Valeur juridique et lien direct avec l'intégration commerciale et économique. Les accords régionaux offrent des niveaux d'intégration et de coopération plus élevés que les accords bilatéraux. Ils permettent des économies d'échelle dans le cadre de l'application de la réglementation.	Risquent de se traduire par une multitude de dispositions manquant de cohérence.
Accords régionaux juridiquement contraignants	Valeur juridique.	Application insuffisante dans certains cas. Les accords bilatéraux ne suffisent pas toujours à assurer une coopération satisfaisante dans les domaines où une coordination multilatérale est nécessaire (questions fiscales).
ARM (accords de reconnaissance mutuelle)	Préservent la souveraineté des État en matière de réglementation et occasionnent des coûts d'adaptation minimes. Réduisent les travaux redondants. Peuvent constituer un préalable utile à l'harmonisation.	Le temps et les coûts nécessaires à la négociation de ces accords sont parfois importants. Les ARM nécessitent des régimes globalement similaires, un degré de confiance élevé entre les parties, et des discussions à chaque fois qu'une réglementation change dans l'un des pays parties à l'accord. Application insuffisante (quelques ARM entre l'UE et les États-Unis ne sont pas appliqués). Nécessitent la mise en place et la gestion de solides mécanismes de règlement des différends.
Réseaux transgouvernementaux	Structures économiques, souples, adaptables et évolutives qui encouragent l'expérimentation et l'innovation. La réglementation en réseau favorise le renforcement de la confiance, les approches techniques, et peut éviter les problèmes de sous-enchérissement.	Application et suivi parfois limités en raison de l'absence de base juridique – essentiellement fondés sur des facteurs liés à la réputation. Le caractère informel des réseaux réglementaires est susceptible de masquer l'inégalité des relations de pouvoir et de renforcer les pouvoirs réglementaires déjà puissants.

Type de mécanisme	Avantages	Inconvénients
		Peuvent favoriser l'exclusion et faire obstacle au suivi et à la participation d'autres acteurs étatiques et non étatiques. Une gouvernance technocratique risque d'appuyer la mise en place d'un régime dont l'action administrative sera peu ou pas assujettie à un contrôle public.
Réglementation privée transnationale	La normalisation internationale peut déboucher sur des normes et références globalement acceptées par toutes les parties prenantes. Application fondée sur des contrats ; les pressions commerciales ou de réputation sont efficaces dans les chaînes de valeur mondiales qui englobent des pays où la règle de droit n'est pas entièrement respectée. Autorise un recours extensif à l'expertise privée, qui est utile sur les marchés où l'évolution technologique est rapide et où des informations très techniques sont nécessaires à la définition de mesures de mise en œuvre et de spécifications techniques ; les acteurs privés sont les parties les mieux informées ou les mieux placées pour remédier à un échec.	Prolifération et fragmentation des dispositifs privés (malgré le regroupement en cours). Généralement, le processus de normalisation est lent et consacre les pratiques techniques existantes. Incertitude quant aux résultats et aux conditions en vertu desquelles les dispositifs privés peuvent offrir un moyen satisfaisant de réaliser des objectifs publics. Absence de mécanismes de responsabilisation et sous-utilisation des instruments visant à améliorer la réglementation. Dans certains cas, les dispositifs privés ne parviennent pas à l'exhaustivité et deviennent des groupes d'intérêts particuliers.
Normes non contraignantes : lignes directrices, mécanismes d'examen par les pairs	Outils flexibles aisément adaptables aux domaines et problèmes nouveaux et naissants.	Conformité et application parfois difficiles. Les pays peuvent se sentir libre d'adopter certaines parties des instruments internationaux et d'ignorer les autres.
Échanges de renseignements informels	Forme de CRI à faible coût, qui autorise l'échange de pratiques et la définition d'une conception et d'une terminologie communes. Ils peuvent contribuer à renforcer la confiance entre les régulateurs et faire fonction de systèmes d'alerte avancée. Ils favorisent la transparence réglementaire et peuvent contribuer à réduire les coûts administratifs et de conformité. Ils sont particulièrement efficaces pour amener les régulateurs à se concerter sur de nouveaux domaines de réglementation dans lesquels une terminologie et des approches communes doivent être définies dès le départ.	La coopération risque de ne jamais devenir opérationnelle et de ne pas dépasser le stade des échanges à haut niveau. L'absence de mécanismes de mise en œuvre et de conformité peut faire de cette coopération un processus lent, dont les parties désenchantées risquent de se retirer.

Source . (OCDE, 2013[1]).

Références

Abbott, K. and D. Snidal (2000), "Hard and soft law in international governance", *International Organization*, Vol. 54/3, pp. 421-456, http://dx.doi.org/10.1162/002081800551280. [4]

Drezner, D. (2008), *All Politics Is Global*, Princeton University Press , New Jersey, https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691096421/all-politics-is-global (accessed on 3 June 2021). [3]

Esty, D. and D. Geradin (2000), "Regulatory co-opetition", *Journal of International Economic Law*, Vol. 3/2, pp. 235-255, http://dx.doi.org/10.1093/jiel/3.2.235. [5]

Howse, R. (2012), "Transatlantic regulatory cooperation and the problem of democracy", in Bermann, G., M. Herdegen and P. Lindseth (eds.), *Transatlantic Regulatory Cooperation: Legal Problems and Political Prospects*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198298922.003.0027. [9]

Lazer, D. (2001), "Regulatory interdependence and international governance", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8/3, pp. 474-492, http://dx.doi.org/10.1080/13501760110056077. [2]

Levy, B. (2016), "Innovations in Globalized Regulation: Opportunities and Challenges", No. 5841, World Bank Policy Research Working Papers, https://ssrn.com/abstract=1953804 (accessed on 3 June 2021). [10]

Meuwese, A. (2009), *EU-U.S. Horizontal Regulatory Cooperation Two global regulatory powers converging on how to assess regulatory impacts?*, Paper for the California-EU Regulatory Cooperation Project Leuven, Brussels, https://ghum.kuleuven.be/ggs/research/biosafety_biodiversity/publications/meuwese_final.pdf . [7]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en. [1]

OCDE (1994), *Regulatory Co-operation for an Interdependent World*, Études sur la gestion publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264062436-en. [6]

Raustiala, K. (2002), "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law", *Virginia Journal of International Law Association*, Vol. 43/1, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.333381. [8]

Annexe B. Études sectorielles

Sécurité des produits chimiques (OCDE, 2013[1])

Le Programme environnement, santé et sécurité de l'OCDE pour la sécurité des produits chimiques est l'un des rares cas dans lesquels les avantages et les coûts de la coopération réglementaire internationale ont fait l'objet d'une évaluation chiffrée, et montre en quoi cette coopération peut favoriser l'efficience administrative. Ce résultat est essentiellement obtenu grâce au système d'acceptation mutuelle des données (AMD), qui garantit l'acceptation des résultats d'essais sur des produits chimiques dans toute l'OCDE et engendre, selon les estimations, des économies annuelles de 309 millions EUR. Le système est également accessible aux pays non membres qui adoptent des méthodes d'essai, des normes de qualité et des niveaux de protection comparables.

Globalement, le programme aurait permis de mettre au point une terminologie et des classifications communes, d'harmoniser les méthodes d'essai et de mobiliser le ferme soutien de l'industrie. Le système AMD met ainsi en lumière diverses fonctions fondamentales de la coopération réglementaire internationale en matière de gestion des produits chimiques, notamment l'échange d'informations techniques et stratégiques et la répartition de la charge administrative. Divers avantages en découlent, comme la réduction des procédures d'essai redondantes, des obstacles non tarifaires, et des délais de mise sur le marché de nouveaux produits, ainsi qu'une meilleure gestion des risques transnationaux grâce à l'amélioration de l'accès aux données relatives à la sécurité des produits et au regroupement des ressources administratives.

L'étude de cas fait ressortir divers problèmes à prendre en compte pour une application efficace de la CRI. Ainsi, le déplacement de la production de produits chimiques vers des pays non membres de l'OCDE pourrait aller de pair avec une perte de pertinence et de légitimité, une accentuation de la complexité et de la sensibilité politique des domaines techniques à aborder une fois que les thèmes les plus consensuels auront fait l'objet d'un accord, des difficultés méthodologiques liées à l'évaluation chiffrée des avantages du système, et des incertitudes liées à la dépendance à l'égard des contributions des pays membres, notamment en période de rigueur budgétaire.

Sécurité des produits de consommation (OCDE, 2013[1])

Le Groupe de travail de l'OCDE sur la sécurité des produits de consommation est un exemple de la façon dont une plateforme commune peut aider les pays à gérer les risques transfrontaliers qui menacent la sécurité des consommateurs dans un monde caractérisé par des échanges rapides et massifs de biens et de services. Cette instance a pour principaux objectifs de promouvoir l'échange d'informations sur la sécurité des produits à l'intérieur des pays et entre eux, d'appuyer la recherche sur les questions liées à la sécurité des produits, d'encourager les méthodes systématiques de suivi et d'évaluation des grandes évolutions, de favoriser la coopération entre les pays membres et non membres de l'OCDE dans les domaines d'intérêt commun, et de faciliter l'harmonisation des exigences en matière de sécurité des produits et des méthodes de collecte de données.

Ces processus aident les organismes de réglementation et les autorités douanières à détecter les problèmes liés à la sécurité des produits dans les différents pays, assurent une harmonisation des exigences propice à l'instauration d'un climat économique porteur, et aident les consommateurs à faire des choix éclairés et à éviter des préjudices. Les contraintes juridiques aux échanges internationaux de renseignements, la divergence des méthodes de collecte de données dans les différents pays, et la

mobilisation de ressources suffisantes pour constamment actualiser la base de données soulèvent des problèmes. Le Comité de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE entend remédier à ces obstacles à l'échange international de renseignements, notamment grâce au projet de Boîte à outils sur les mesures législatives relatives à la coopération en matière d'application des lois sur la protection des consommateurs (OCDE, à paraître[2]).

Modèle de convention fiscale (OCDE, 2013[1])

Le Modèle de convention fiscale de l'OCDE souligne l'importance de la coopération pour une administration efficace des régimes fiscaux et la réduction des obstacles superflus aux échanges et aux investissements transfrontaliers. Cet instrument permet d'assurer la coordination des normes convenues au niveau international pour la suppression de la double imposition et la prévention de la fraude fiscale, qui constituent le fondement de quelque 3 500 traités fiscaux bilatéraux. Il est soutenu par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE, qui favorise l'échange automatique de renseignements fiscaux entre pays, facilite la mise en œuvre des normes internationales en matière de transparence fiscale, et mène des activités de suivi et d'examen par les pairs pour renforcer le respect des règles. La Convention supervise en outre l'adoption de normes communes, améliore l'échange d'informations fiscales entre pays, limite les arbitrages réglementaires, facilite l'interopérabilité des régimes fiscaux et fournit des mécanismes de prévention et de règlement des différends.

Ces activités concourent à l'élaboration de conceptions communes et d'approches comparables et au resserrement de la coordination entre administrations fiscales. Leur efficacité est toutefois limitée par les différences de transposition des instruments dans le droit national et d'organisation institutionnelle.

Mise en œuvre du droit de la concurrence (OCDE, 2013[3])

De plus en plus, la détection et la poursuite des pratiques anticoncurrentielles appellent une coopération entre les autorités de la concurrence car la participation des entreprises à ces pratiques couvre plusieurs pays. Le fondement normatif de la coopération dans ce domaine est le principe de courtoisie, en vertu duquel les pays s'engagent tous à tenir compte des intérêts vitaux des autres dans le cadre de leurs activités d'application de la loi. Les formes de coopération directes, propres au droit de la concurrence, comprennent les instruments officiels, comme les dispositions juridiques nationales et les accords entre pays ou autorités de concurrence, et des dispositifs informels comme l'assistance technique et l'échange de renseignements. Des instruments plus largement appliqués facilitent aussi la coopération entre autorités de la concurrence, notamment les conventions d'entraide judiciaire, les traités d'extradition et les commissions rogatoires. Ces mesures peuvent avoir une portée bilatérale, régionale ou multilatérale.

La coopération en matière d'application du droit de la concurrence a pour principaux avantages d'améliorer l'efficacité des mesures adoptées pour lutter contre les comportements illégaux, d'accroître l'efficience en réduisant les coûts d'enquête et les risques d'incohérence, et de diminuer les besoins en matière d'échanges d'informations confidentielles. Ses principaux inconvénients sont les interdictions relatives aux échanges de renseignements confidentiels, les définitions divergentes de ce qui constitue un renseignement confidentiel, les barrières linguistiques, les difficultés pratiques de coordination et les ressources limitées.

Le Conseil de coopération Canada-États-Unis en matière de réglementation (CCR) (OCDE, 2013[3])

Créé en 2011, le Conseil de coopération Canada-États-Unis en matière de réglementation (CCR) est né de la nécessité de mettre en place entre ces deux pays une infrastructure réglementaire correspondant à l'intensité de leurs liens économiques. Le CCR est un accord bilatéral qui vise à faciliter le rapprochement réglementaire dans les domaines suivants : agriculture et produits alimentaires ; transports ; santé, produits de soins à la personne et produits chimiques sur le lieu de travail ; environnement ; nanotechnologies ; et liens entre petites entreprises, dans l'objectif d'améliorer l'efficience administrative et de dynamiser le commerce et l'investissement. L'accord permet plusieurs formes de coopération,

notamment pendant les phases amont du cycle d'élaboration des politiques : échanges de renseignements, recherche collaborative, étiquetage et nomenclatures communs, reconnaissance mutuelle, harmonisation des procédures d'essai et de contrôle, références communes aux normes internationales et établissement de normes, et élaboration conjointe des réglementations.

Les facteurs décisifs de la réussite du CCR sont principalement l'engagement soutenu, à haut niveau, des différentes autorités, le renforcement des niveaux de protection, la forte participation des parties prenantes et la volonté de remédier aux contraintes systémiques faisant obstacle à des formes approfondies de coopération. Les principaux écueils auxquelles il se heurte sont l'absence de données chiffrées fiables pour la coopération réglementaire – qui tient à des difficultés méthodologiques – et son caractère exclusivement fédéral.

Réglementation de l'Union européenne en matière d'énergie (OCDE, 2013[3])

Au cours des 10 à 15 dernières années, la coopération réglementaire de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie s'est progressivement formalisée. Une suite de réformes sectorielles a amené une évolution des modes de coopération informels, non directifs, vers des engagements contraignants et un contrôle institutionnalisé. Ce processus, dans sa forme actuelle, vise fondamentalement à accroître la compétitivité, à mettre en place un système énergétique durable et à garantir la sécurité de l'approvisionnement. Les principaux moyens mis en œuvre par l'Union européenne pour réaliser ces objectifs consistent à favoriser la création d'un marché intérieur efficace de l'électricité et du gaz, à établir des normes minimales et à harmoniser les dispositions techniques, à contrôler la mise au point des systèmes énergétiques régionaux, et à renforcer la coopération entre les organismes nationaux de réglementation de l'énergie. La cheville ouvrière du processus est l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), qui est assistée d'un conseil consultatif, d'instances de délibération et d'associations professionnelles du secteur.

Un éventail complet de mécanismes est en place pour appuyer la coopération en matière énergétique – depuis l'échange d'informations, la définition de programmes d'action, la formulation de règles, normes et principes, le suivi et la collecte des données jusqu'au contrôle et à l'application des réglementations, au règlement des différends et à la gestion des crises. Pour concrétiser pleinement les avantages économiques, environnementaux et sécuritaires de la coopération réglementaire internationale dans le secteur énergétique, plusieurs problèmes doivent être résolus : les pratiques réglementaires bien ancrées, les craintes en matière de souveraineté réglementaire, la répartition inégale des coûts et des avantages entre pays, les différences institutionnelles, les difficultés techniques, et les perceptions divergentes des intérêts nationaux.

Le Global Risk Assessment Dialogue (OCDE, 2013[4])

Le Global Risk Assessment Dialogue témoigne du rôle des échanges de renseignements et du travail collaboratif à l'appui de l'élaboration de cadres d'interprétation communs, de terminologies et classifications communes et d'approches comparables. Il vise à développer une appréhension commune de l'évaluation des risques dans les différents pays et à favoriser la cohérence méthodologique et de fond dans ce domaine. Dans cette optique, deux conférences internationales générales sur l'évaluation des risques ont été organisées, ainsi que cinq groupes de travail multilatéraux sur des thèmes spécifiques. Les principaux participants en sont les scientifiques des organismes publics et des instituts de recherche. Les activités essentielles de cette instance consistent à élaborer une terminologie commune de l'évaluation des risques, à promouvoir une communication cohérente sur les incertitudes, et à assurer la fiabilité et la comparabilité des évaluations des risques.

Les avantages découlant de ces travaux sont multiples : accroissement de la transparence, diminution des doublons, amélioration de la circulation des connaissances, renforcement de la confiance et de l'intégrité scientifique. Le principal enjeu pour le projet consiste à entretenir cette dynamique en l'absence

d'engagement politique à haut niveau, ainsi que de coopération institutionnalisée et d'infrastructure organisationnelle.

Réglementation prudentielle des banques (OCDE, 2013[4])

Compte tenu de la nature mondiale du secteur financier et de la vulnérabilité aux crises dont il a récemment fait preuve, il apparaît clairement qu'une coopération internationale en matière de réglementation et de contrôle prudentiels des banques s'impose pour améliorer la gestion des risques systémiques et garantir la stabilité financière mondiale. L'acteur central dans ce domaine est le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), qui bénéficie de l'appui du Conseil de stabilité financière (CSF) du Conseil international de normalisation comptable (IASB), de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et de l'Association Internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). Ses activités s'articulent selon trois axes : coordination des responsabilités concernant les banques transfrontières, facilitation des échanges de renseignements sur les modalités de contrôle et les bonne pratique nationales, et établissement de normes minimales pour encourager l'harmonisation des réglementations et contribuer à la mise en place de règles du jeu uniformes. Les principaux instruments mobilisés à l'appui de ces objectifs sont les normes, qui sont fondées sur l'échange d'informations et font l'objet d'un suivi et de collectes de données.

Ces activités ont eu divers effets favorables : amélioration de la gestion des risques financiers, accroissement de la simplification administrative et de l'efficience des contrôles, harmonisation de l'interprétation des règles financières et renforcement de la coordination entre autorités bancaires. Elles se heurtent en revanche aux obstacles suivants : participation et couverture limitées, difficultés permanentes de coordination entre les organismes compétents et mise en œuvre discordante des normes.

Réglementation privée transnationale (OCDE, 2013[4])

L'apparition et le développement de la réglementation privée transnationales résultent de l'expansion des échanges internationaux, des divergences en matière de bonne gouvernance et de règle de droit entre pays, de l'évolution rapide des dynamiques de marché et de la complexité accrue de plusieurs domaines de l'action publique. Les principaux intervenants dans ce processus sont les entreprises, les organisations non gouvernementales et les communautés épistémiques. Les formes de coopération les plus fréquentes sont d'ordre technique et sectoriel, mais une évolution vers des formes plus générales a récemment été observée. Les principaux instruments élaborés et mis en œuvre dans ce domaine sont les normes volontaires, qui font moins appel aux mécanismes de conformité formels qu'à des considérations relatives à l'efficience au regard des coûts, aux intérêts propres et aux questions de réputation pour réglementer les comportements. L'étude met en lumière les problèmes que présentent ces dispositifs, notamment le risque de capture. Elle préconise leur évaluation par des responsables publics, ce qui contribuerait à leur légitimité et à leur examen approfondi, et encouragerait les gouvernants et les organismes de réglementation à définir les domaines dans lesquels ces mécanismes peuvent compléter ou remplacer les cadres publics.

Gestion transfrontalière de l'eau (OCDE, 2013[4])

La gestion des ressources en eau transfrontalières soulève des problèmes écologiques, sanitaires et économiques qui doivent être traités dans le cadre d'une action coordonnée entre les pays concernés. La coopération réglementaire internationale a obtenu des résultats substantiels dans ce domaine, comme en attestent la négociation et la signature de 295 accords internationaux sur les eaux depuis 1948.

L'instrument central gouvernant la coordination entre ces intervenants et en leur sein est la Convention d'Helsinki, qui établit un cadre minimal pour les accords entre États riverains et la gestion des cours d'eau transfrontaliers. Elle énonce les trois principes généraux que les parties doivent observer : le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur, et le principe d'équité intergénérationnelle. La gestion coordonnée des ressources en eau transfrontalières est en outre favorisée par l'appartenance à des organisations internationales, qui facilite les partenariats formels en matière de coopération réglementaire entre pays au travers des organismes régionaux des Nations Unies, la création d'organisations

spécialisées pour assurer le suivi et l'application des accords, l'apport d'un soutien financier à la coordination, et la mise en œuvre des conditionnalités de l'UE.

Tous ces éléments favorisent les progrès en matière de gestion des risques et des externalités internationales, de gestion environnementale, de production alimentaire et énergétique, de lutte contre la pauvreté, de transparence, de répartition des tâches entre les gouvernements, et d'intégration économique entre les États participants. Néanmoins, pour que ces avantages se concrétisent, il faut remédier aux problèmes liés à la complexité que présente la gestion des ressources en eaux, à la répartition inégale des coûts et des avantages, aux disparités en matière de développement économique et de capacités de gouvernance, et aux tensions politiques en général.

Accords de coopération réglementaire internationale relatifs à la qualité de l'air : la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, et la coopération en Asie du Nord-Est (Kauffmann and Saffirio, 2020[5])

La pollution atmosphérique est un exemple classique de problème transfrontalier auquel divers mécanismes de CRI peuvent apporter des solutions. Les pays ont établi de nombreuses formes de coopération en vue d'améliorer la qualité de l'air et de lutter contre la pollution transfrontalière, mobilisant une diversité d'acteurs et différents niveaux de l'administration publique. Des exemples fructueux en sont l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air (Accord sur la qualité de l'air) et la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CEE-ONU (CPATLD). La Chine, le Japon et la Corée ont intensifié leurs efforts en vue d'améliorer la qualité de l'air. Tous les pays ont unilatéralement adopté des normes environnementales internationales, établi des collaborations bilatérales en matière d'échange de données, d'assistance technique et de renforcement des capacités, et participent à divers programmes environnementaux multilatéraux, projets de recherche, et réunions ministérielles conjointes. Pour autant, une approche scientifique régionale intégrée visant à lutter contre la pollution transfrontalière n'a toujours pas vu le jour en Asie du Nord-Est. L'expérience et les pratiques acquises dans le cadre de l'Accord sur la qualité de l'air et de la CPATLD offrent un exemple utile aux pays désireux de mettre en place des mécanismes communs similaires.

Examen conjoint trilatéral – Une première pour les médicaments vétérinaires (non publié)

L'examen conjoint et l'homologation de Metacam, un médicament vétérinaire, par les organismes réglementaires d'Australie, du Canada et de Nouvelle-Zélande, met en évidence comment la coopération réglementaire internationale peut, moyennant la définition d'une terminologie et d'approches communes, favoriser la santé animale, l'efficience administrative et l'accroissement des échanges commerciaux. Concrètement, cette coopération s'est traduite par un rapprochement des définitions concernant les résidus, l'harmonisation des limites maximales de résidus et un processus conjoint de décision réglementaire. L'accord fait fond sur un climat de confiance mutuel dans les systèmes réglementaires des pays partenaires qui dérive en partie de leur collaboration à deux instances internationales de premier plan : la Coopération internationale sur l'harmonisation des exigences techniques applicables à l'homologation des médicaments vétérinaires (VICH) et le Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments (CCRVDF). Il est aussi motivé par des incitations économiques et commerciales non négligeables, la Nouvelle-Zélande et l'Australie comptant parmi les principaux exportateurs de bétail et le Canada en étant un gros importateur. L'examen simultané du Metacam par les trois pays présente des avantages de poids : amélioration de la santé et de la sécurité animales ; simplification administrative et diminution des travaux réglementaires redondants ; renforcement de la cohérence internationale des procédures et processus de décision ; intensification des échanges commerciaux et élargissement du choix des consommateurs.

Étude du Programme d'efficacité énergétique des équipements (E3) de l'Australie et la Nouvelle-Zélande (OCDE, 2017[6])

Le Programme d'efficacité énergétique des équipements (E3) est un accord bilatéral de coopération réglementaire entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui favorise la baisse des coûts, limite les doublons administratifs et améliore la gestion environnementale, en particulier au travers de l'élaboration de normes communes. Il a pour objectif central d'établir des normes de performance environnementale et des prescriptions cohérentes en matière d'étiquetage pour les équipements énergétiques. Il s'appuie sur la loi relative aux normes minimales en matière de gaz à effet de serre et d'énergie (Greenhouse and Energy Minimum Standards (GEMS) Act), en conjugaison avec l'Accord intergouvernemental (Intergovernmental Agreement - IGA), qui couvre les différents États et territoires australiens et la Nouvelle-Zélande. Les mécanismes utilisés sont notamment un système d'enregistrement commun et l'échange de renseignements liés aux activités de suivi, de vérification et d'application. Les principaux avantages de cette forme de coopération réglementaire internationale sont les gains économiques obtenus grâce à la réduction des coûts énergétiques, l'efficacité énergétique résultant d'une baisse de la consommation et l'amélioration des résultats environnementaux découlant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Harmonisation des normes nationales relatives aux véhicules routiers de l'Australie avec les normes internationales (non publié)

L'élaboration et l'harmonisation concertées des règlements relatifs aux véhicules dans le cadre du Forum mondial pour l'harmonisation des Règlements sur les véhicules (WP.29) visent à améliorer la sécurité routière, à contribuer à l'amélioration des résultats environnementaux et de l'efficacité énergétique, et à favoriser les échanges commerciaux. L'Australie a tiré divers avantages de sa participation au Forum et de l'adoption de ses normes, notamment l'intensification des échanges commerciaux, l'augmentation de l'investissement, et l'élargissement du choix offert aux consommateurs (90 % de ses véhicules sont importés), des progrès dans la gestion des risques transfrontaliers et le renforcement de l'efficacité administrative grâce à la répartition internationale des tâches relatives à la production de normes. En revanche, des difficultés découlant de la divergence des priorités et des positions des pays participants et des différences nationales en matière de structure de production des véhicules et de modes de consommation se font jour. S'y ajoutent les coûts supplémentaires liés au suivi et à la participation aux processus réglementaires internationaux connexes, ainsi que la durée de ces processus en comparaison à leurs équivalents nationaux.

Les coûts des échanges dans la coopération en matière de réglementation : conclusions des études de cas (OCDE, 2017[6])

Un examen attentif de douze études de cas portant sur la coopération réglementaire internationale liée au commerce confirme que les coûts des échanges sont souvent considérés substantiels avant la coopération ; à l'inverse, les données confirment que la CRI peut réduire les coûts et les charges liés aux échanges internationaux. L'étude couvre divers secteurs (vin, produits biologiques, appareils ménagers, pesticides, véhicules et semences), modes de participation, cadres institutionnels, niveaux d'engagement, et mécanismes de coopération, et démontre les effets variables de la CRI. Dans l'ensemble, parmi les différents mécanismes étudiés, elle constate que les effets les plus fréquents et prononcés sont associés à l'équivalence mutuelle des réglementations et à la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité, les principaux bénéficiaires en étant les producteurs et les exportateurs. L'étude signale également, mais de manière moins systématique, les effets bénéfiques d'autres mécanismes examinés, comme l'élaboration de normes internationales ou la convergence, voire l'harmonisation, des réglementations et des procédures d'évaluation de la conformité, et fait état de retombées favorables sur d'autres parties prenantes, dont les importateurs et les consommateurs. La réussite de ces programmes tient essentiellement aux facteurs suivants : clarification de la nomenclature, de la terminologie et des concepts ; échange d'informations relatives aux exigences ou pratiques réglementaires ; et existence de comités ou de groupes de travail spécialisés, en particulier en l'absence de cadre formel de coopération. Les répondants ont aussi souligné l'importance d'une coordination opérationnelle efficace en matière réglementaire, de l'échange d'études et de données entre pays, et d'un cadre politique porteur.

Références

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2020), "Study of International Regulatory Co-operation (IRC) arrangements for air quality: The cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and co-operation in North East Asia", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dc34d5e3-en. [5]

OCDE (2017), "Trade Costs in Regulatory Cooperation: Findings from Case Studies", http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2016)17/FINAL&docLanguage=En. [6]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 1: Chemicals, Consumer Products, Tax and Competition*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200487-en. [1]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 2: Canada-US Co-operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200500-en. [3]

OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Case Studies, vol. 3: Transnational Private Regulation and Water Management*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264200524-en. [4]

OCDE (à paraître), *Boîte à outils sur les mesures législatives relatives à la coopération en matière d'application des lois sur la protection des consommateurs*. [2]

Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire

Coopération réglementaire internationale

Les cadres réglementaires nationaux atteignent leurs limites pour faire face aux défis politiques transfrontaliers croissants d'aujourd'hui. Seule une action commune peut permettre de faire face efficacement à la croissance rapide de l'intégration et des interdépendances économiques, notamment grâce aux technologies innovantes. Pourtant, les cadres réglementaires contemporains ont tendance à s'appuyer sur les frontières juridictionnelles nationales, ce qui limite les solutions communes pour répondre à la nature transfrontalière croissante des défis politiques. Au lendemain de crises mondiales, telles que la crise financière de 2008 ou la pandémie de COVID-19, qui ont mis en évidence les vulnérabilités des systèmes mondiaux de santé, d'économie et de gouvernance, il est temps d'opérer un véritable changement de paradigme vers une prise en compte plus systématique de l'environnement international dans les cadres réglementaires nationaux. Les *Principes de l'OCDE relatifs aux meilleures pratiques en matière de coopération règlementaire internationale* fournissent des orientations pratiques pour aider les décideurs et les fonctionnaires à adapter les cadres réglementaires à une réalité interconnectée. Ils décrivent les éléments clés de la définition d'une stratégie et d'une structure de gouvernance dédiées à l'ensemble de l'administration, de l'intégration des considérations internationales dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation nationale, et de l'exploitation de la coopération réglementaire internationale bilatérale, régionale et multilatérale pour soutenir les objectifs politiques nationaux. En compilant les différents modes de coopération réglementaire internationale et les expériences des pays, ces *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE* donnent une impulsion aux décideurs et aux fonctionnaires dans une variété d'environnements juridiques et administratifs sur la façon de promouvoir la qualité et la résilience des cadres réglementaires dans un monde de plus en plus interconnecté.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-68936-7
PDF ISBN 978-92-64-36480-6

9 789264 689367