

**REGULATORY REFORM:
EXPERIENCE FROM OECD COUNTRIES**

**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION:
EXPÉRIENCE DE PAYS DE L'OCDE**

SUPPORT FOR THE GFD INITIATIVE

The Good Governance for Development (GfD) in Arab Countries Initiative is funded by voluntary contributions from Canada, Belgium, France, Italy, Japan, Netherlands, South Korea, Spain, Sweden (Swedish International Co-operation Agency, SIDA), Turkey, the UK and the US as well as by contributions from Arab countries. In addition, these and further OECD countries provide policy expertise on an ongoing basis.

FOREWORD

REGULATORY REFORM: EXPERIENCE FROM OECD COUNTRIES

The Good Governance for Development (GfD) in Arab Countries Initiative, which was launched in February 2005, is one of the OECD's governance co-operation projects with non-member countries. Being a regional effort, initiated and led by Arab countries, it promotes broad reforms to modernise governance structures and operations, strengthen regional and international partnerships, and promote sustainable economic growth throughout the Middle East and North Africa (MENA) region. The Initiative brings together experts from MENA and OECD countries to share their know-how on designing and implementing public governance policies in six priority areas, one of them being regulatory reform.

Regulatory reform is aimed at helping governments improve regulatory quality – that is, reforming regulations which raise unnecessary obstacles to competition, innovation and growth, while ensuring that regulations serve social objectives efficiently. These reforms can operate at different levels: the revision of a single regulation; the rebuilding of an entire regulatory framework and its institutions; the improvement of processes for designing regulations and managing reform.

In an internationally competitive environment of rapid change in economic, social and technological conditions, the role of regulations is crucial. Key elements of regulatory reform, such as capacity-building, consultation and constituency development, aim at enhancing regulatory quality by building a predictable legal framework within which businesses and citizens can act, plan and invest. The rule of law is thus compatible with a change in the culture of public administration to serve the public better. Regulatory reform can contribute to creating effective, market-oriented regulatory, competition, trade and investment regimes and institutions, as well as high standards of social and environmental protection.

The texts included in this publication served as background material in meetings on regulatory reform held in the framework of the GfD Initiative. They are presented in English, French and Arabic to allow for the comparison of concepts and terminology.

Further information on the GfD Initiative and on Regulatory Reform is available at www.oecd.org/mena/governance and www.oecd.org/regreform, where you will also find the following documents:

- Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries
- Background Document on Public Consultation
- Background Document on Oversight Bodies for Regulatory Reform
- Background Document on Online Registers for Laws, Regulations and Business Formalities
- OECD Reviews of Regulatory Reform by country
- Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance
- Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis

For any other queries, please contact mena.governance@oecd.org.

AVANT-PROPOS

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : EXPÉRIENCE DE PAYS DE L'OCDE

L'Initiative sur la gouvernance à l'appui du développement dans les pays arabes (GfD) lancée en février 2005, est l'un des projets de coopération sur la gouvernance de l'OCDE avec les pays non membres. Effort régional, mené à l'instigation et sous la conduite de pays arabes, elle a pour objet de promouvoir de vastes réformes visant à moderniser les structures de gouvernance et leur fonctionnement, à consolider les partenariats régionaux et internationaux et à promouvoir une croissance économique durable dans l'ensemble de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Cette initiative fait intervenir des responsables des pays de la région MENA et leurs homologues des pays de l'OCDE afin de partager leurs connaissances sur la conception et la mise en œuvre de politiques de gouvernance publique dans six secteurs prioritaires. La réforme de la réglementation est l'un d'entre eux.

L'objet de la réforme de la réglementation est d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation – c'est-à-dire à réformer les réglementations qui créent des obstacles inutiles à la concurrence, à l'innovation et à la croissance, tout en veillant à ce que les réglementations concourent efficacement à la réalisation d'objectifs sociaux. Ces réformes peuvent opérer à différents niveaux : la révision d'une simple réglementation ; la refonte de tout un cadre réglementaire et de ses institutions ; l'amélioration de processus de conception de réglementations et de la gestion de la réforme.

Dans un environnement international concurrentiel où les conditions économiques, sociales et technologiques changent rapidement, la réglementation joue un rôle essentiel. Des éléments clés de la réforme réglementaire tels que le renforcement des capacités, la consultation et le développement des groupes intéressés ont pour objet de renforcer la qualité réglementaire en renforçant un cadre légal prévisible dans lequel les entreprises et citoyens peuvent agir, planifier et investir. La règle de droit devient ainsi compatible avec un changement de culture de l'administration publique permettant de mieux servir le public. La réforme de la réglementation peut alors contribuer à créer des réglementations efficaces, orientées vers le marché, la concurrence, les échanges et les régimes d'investissements et institutions, ainsi que vers des normes plus élevées de protection sociale et environnementale.

Les textes présentés dans cette publication ont servi de matériel de référence pour les réunions sur la réforme de la réglementation qui ont eu lieu dans le cadre de l'initiative GfD. Ils sont présentés en anglais, français et en arabe afin de faciliter la comparaison des concepts et de la terminologie.

Un complément d'informations sur l'Initiative GfD et la réforme réglementaire est disponible sur les sites www.oecd.org/mena/governance et www.oecd.org/regreform où vous trouverez également les documents suivants:

- Analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE : défis à relever par les pays en développement
- Background Document on Public Consultation
- Background Document on Oversight Bodies for Regulatory Reform
- Background Document on Online Registers for Laws, Regulations and Business Formalities
- Examens par pays de l'OCDE de la réforme de la réglementation
- Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE: De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation
- Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire

Pour toutes questions, vous pouvez également contacter mena.governance@oecd.org.

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD	3
GUIDING PRINCIPLES FOR REGULATORY QUALITY AND PERFORMANCE	7
BACKGROUND DOCUMENT: REGULATORY REFORM IN OECD COUNTRIES.....	13
GLOSSARY OF TERMS FOR REGULATORY REFORM.....	79
AVANT-PROPOS	4
PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE POUR LA QUALITÉ ET LA PERFORMANCE DE LA RÉGLEMENTATION.....	41
DOCUMENT DE REFERENCE : RÉFORME DE LA REGLEMENTATION DANS LES PAYS DE L'OCDE	47
GLOSSAIRE DE TERMINOLOGIE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION	79
iii	توطئة
vii	مبادئ توجيهية لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها
xv	وثيقة مرجعية عن الإصلاح التنظيمي في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.....
79	قائمة مصطلحات تتعلق بالإصلاح التنظيمي

GUIDING PRINCIPLES FOR REGULATORY QUALITY AND PERFORMANCE

From 1997 to 2005: The Evolution of Regulatory Policy

The goal of regulatory reform is to improve national economies and enhance their ability to adapt to change. Better regulation and structural reforms are necessary complements to sound fiscal and macroeconomic policies. Continual and far-reaching social, economic and technological changes require governments to consider the cumulative and inter-related impacts of regulatory regimes, to ensure that their regulatory structures and processes are relevant and robust, transparent, accountable and forward-looking. Regulatory reform is not a one-off effort but a dynamic, long-term, multi-disciplinary process.

The first set of OECD policy recommendations for regulatory reform was endorsed by Ministers in 1997. They have provided guidance to member countries to improve regulatory policies and tools, strengthen market openness and competition, and reduce regulatory burdens. The country reviews of regulatory reform launched in 1998 and the monitoring exercises of implementation launched in 2004 document the considerable progress that has been made and identify lessons about implementation to promote a strong competition culture and liberalisation of entry barriers, the use of regulatory impact analysis and consideration of alternatives to regulation, and the integration of market openness criteria in regulatory processes.

The concept of regulatory reform has changed over the last decade, a change that is reflected in the title for these principles. The focus in the 1990s was on steps to reduce the scale of government, often carried out in single initiatives. Isolated efforts cannot take the place of a coherent, whole-of-government approach to create a regulatory environment favourable to the creation and growth of firms, productivity gains, competition, investment and international trade. Removing unneeded regulations, notably in sectors that meet public needs, is still important, but does not tell the whole story. When governments turn elsewhere for provision of services, regulation is necessary to shape market conditions and meet the public interest. “Regulatory quality and performance” captures the dynamic, ongoing whole-of-government approach to implementation.

The 1997 Recommendations have stood the test of time. Based on the lessons of experience drawn from 20 country reviews and other studies, these recommendations have been carefully examined and updated to help countries face the challenges of the 21st century with a renewed commitment toward better regulation. The original 7 principles have been retained, but the explanatory notes and subordinate recommendations have been expanded. Issues which receive greater attention in 2005 than in 1997 include: policy coherence and multi-level co-ordination; *ex ante* assessment of proposals for policy; competition policy for network utilities that meet public needs; market openness; risk awareness; and implementation. This agenda calls for a cross-sectoral, pro-active approach to make regulations more responsive yet predictable. The Principles for Regulatory Quality and Performance highlight the dynamic, forward-looking process by which regulatory policies, tools and institutions are adapted for the 21st century.

More non-member countries are taking an interest in regulatory reform issues, as demonstrated by the recent review of Russia, the first of a non-Member country, the participation of Brazil and Chile as observers in the Special Group on Regulatory Policy, conferences on regulatory policies in China in 2003 and 2004, the Regulatory Governance Initiative as part of the Investment Compact for South East Europe, and the completion of the APEC-OECD Integrated Checklist for Regulatory Reform. Regulatory Reform is a key theme in the Programme on Good Governance for Development in Arab Countries, supported by the OECD and the UNDP. The implementation of policies for better regulation however is difficult in many transition and developing countries, when institutional and democratic systems are still fragile. Bilateral and multilateral development assistance programmes are helping to build capacity for regulatory impact analysis and regulatory policy systems in many countries, where over time, regulatory processes and standards can be expected to improve transparency, accountability and economic outcomes. The 2005 Principles will therefore have an impact beyond OECD member countries, wherever governments strengthen domestic policies and institutions in ways that improve investment and trade.

This set of principles was discussed at the Competition and Trade Committees and the Working Party on Regulatory Management and Reform in the context of stocktaking exercises to identify lessons about implementation drawn out of the 20 country reviews completed through 2003, and summarised in the synthesis report "Taking Stock of Regulatory Reform". The Special Group on Regulatory Policy approved the Principles at its 4th meeting on 15 March 2005, and the Council of the OECD endorsed them on 28 April 2005.

1. Adopt at the political level broad programmes of regulatory reform that establish clear objectives and frameworks for implementation.

Commit to regulatory reform at the highest political level, recognizing that key elements of regulatory policy – policies, institutions and tools – should be considered as a whole, and applied at all levels of government. Articulate reform goals, strategies and benefits clearly to the public.

Establish principles of "good regulation", drawing on the 1995 OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation. Good regulation should: (i) serve clearly identified policy goals, and be effective in achieving those goals; (ii) have a sound legal and empirical basis; (iii) produce benefits that justify costs, considering the distribution of effects across society and taking economic, environmental and social effects into account; (iv) minimise costs and market distortions; (v) promote innovation through market incentives and goal-based approaches; (vi) be clear, simple, and practical for users; (vii) be consistent with other regulations and policies; and (viii) be compatible as far as possible with competition, trade and investment-facilitating principles at domestic and international levels.

Create effective and credible co-ordination mechanisms, foster coherence across major policy objectives, clarify responsibilities for assuring regulatory quality, and ensure capacity to respond to a changing, fast-paced environment. Ensure that institutional frameworks and resources are adequate, and that systems are in place to manage regulatory resources effectively and to discharge enforcement responsibilities. Strengthen quality regulation by staffing regulatory units adequately, conducting regular training sessions, and making effective use of consultation, including advisory bodies of stakeholders.

Encourage better regulation at all levels of government, improve co-ordination and avoid overlapping responsibilities among regulatory authorities and levels of government; apply regulatory quality criteria such as transparency, non-discrimination and efficiency to regulation inside government, and encourage private bodies such as standards-setting organisations to adopt criteria for regulatory quality based on the OECD Recommendations.

Adopt a dynamic approach to improve regulatory systems over time to improve the stock of existing and the quality of new regulations, and ensure that reforms are carried out in a logical order and that related markets are liberalised together, where practicable. Make effective use of ex post valuation.

2. *Assess impacts and review regulations systematically to ensure that they meet their intended objectives efficiently and effectively in a changing and complex economic and social environment.*

Review regulations (economic, social, and administrative) against the principles of good regulation and from the point of view of those affected rather than of the regulator; update regulations through automatic review procedures such as sun-setting;

Consider alternatives to regulation where appropriate and possible, including self-regulation, that give greater scope to citizens and firms; when analysing such alternatives, consideration must take account of their costs, benefits, distributional effects, impact on competition and market openness, and administrative requirements;

Use performance-based assessments of regulatory tools and institutions, to assess how effective they are in contributing to good regulation and economic performance, and to assess their cost-effectiveness;

Target reviews of regulations where change will yield the highest and most visible benefits, particularly regulations restricting competition and market openness, and affecting enterprises, including SMEs.

Review proposals for new regulations, as well as existing regulations, with reference to regulatory quality, competition and market openness; ensure compliance with quality standards when drafting or reviewing regulations preferably overseen by a body created for that purpose.

Integrate regulatory impact analysis into the development, review, and revision of significant regulations, and use RIA to assess impacts on market openness and competition objectives; support RIA with training programmes, and with ex post evaluation to monitor quality and compliance; include risk assessment and risk management options in RIAs. Ensure that RIA plays a key role in improving the quality of regulation, and is conducted in a timely, clear and transparent manner.

Minimize the aggregate regulatory burden on those affected as an explicit objective to lessen administrative costs for citizens and businesses and as part of a policy stimulating economic efficiency. Measure the aggregate burdens while also taking account of the benefits of regulation.

3. *Ensure that regulations, regulatory institutions charged with implementation, and regulatory processes are transparent and non-discriminatory.*

Establish regulatory arrangements that ensure that the public interest is not subordinated to those of regulated entities and stakeholders.

Consult with all significantly affected and potentially interested parties, whether domestic or foreign, where appropriate at the earliest possible stage while developing or reviewing regulations, ensuring that the consultation itself is timely and transparent, and that its scope is clearly understood.

Ensure that firms in an industry are not subject to firm-specific benefits or costs arising from regulation, unless such benefits or costs are demonstrably necessary to benefit the public or to prevent the exercise of market power.

Create and update on a continuing basis public registries of regulations and business formalities, or use other means of ensuring that domestic and foreign businesses can easily identify all requirements applicable to them. Electronically accessible, interactive websites should be a priority to make rulemaking information available to the public, and to receive public comment on regulatory matters.

Ensure that administrative procedures for applying regulations and regulatory decisions are transparent, non-discriminatory, contain an appeal process against individual actions, and do not unduly delay business decisions; ensure that efficient appeals procedures are in place.

Ensure that regulatory institutions are accountable and transparent, and include measures to promote integrity.

4. *Review and strengthen where necessary the scope, effectiveness and enforcement of competition policy.*

Eliminate sectoral gaps in coverage of competition law, unless evidence suggests that compelling public interests cannot be served in better ways. Competition law enforcement and sector regulation to promote competition and trade liberalisation should be co-ordinated to ensure consistency.

Enforce competition law vigorously where collusive behaviour, abuse of dominant position, monopolisation or anticompetitive mergers risk frustrating reform. Employ effective tools such as leniency programmes to detect and deter hard-core cartel violations. Sanctions imposed against anti-competitive conduct should be sufficient to deter violations; that is, they should be proportionate to the violators' expected gain, the risk of detection and the risk of public harm.

Provide competition authorities with the authority and capacity to advocate reform, and support public awareness of the role and benefits of competition.

5. *Design economic regulations in all sectors to stimulate competition and efficiency, and eliminate them except where clear evidence demonstrates that they are the best way to serve broad public interests.*

Ensure that regulatory restrictions on competition are limited and proportionate to the public interests they serve.

Periodically review those aspects of economic regulations that restrict entry, access, exit, pricing, output, normal commercial practices, and forms of business organisation to ensure that the benefits of the regulation outweigh the costs, and that alternative arrangements cannot equally meet the objectives of the regulation with less effect on competition.

Promote efficiency and the transition to effective competition where economic regulations continue to be needed because of potential for abuse of market power. In particular: (i) in appropriate cases such as privatisation and the reform of markets that are in the process of opening up to competition, separate potentially competitive activities from regulated utility networks, and otherwise restructure as needed to promote competition; (ii) promote non-discriminatory access to essential network facilities to all market participants on a timely and transparent basis; (iii) promote inter-connection of networks between geographically neighbouring areas; and (iv) use price regulation mechanisms including price caps and other mechanisms such as price monitoring and disclosure regimes to encourage efficiency gains when price controls are needed.

Promote choice by consumers of the firm with which they deal so that they can switch firms at efficient cost and without undue restrictions.

Periodically review the state ownership stake or financial interest in undertakings with market power and whether they unduly impair competition or impede pro-competitive reforms.

Periodically review the need for universal service obligations, their effectiveness and the need to maintain restrictions on entry and prices.

6. *Eliminate unnecessary regulatory barriers to trade and investment through continued liberalisation and enhance the consideration and better integration of market openness throughout the regulatory process, thus strengthening economic efficiency and competitiveness.*

Better integrate the consideration of market openness principles within the design and implementation of regulations and the conduct of RIAs, taking account of the increasing role of domestic regulatory environments in determining market openness in light of advances in trade and investment liberalisation.

Implement, and work with other countries to strengthen international rules and principles to further liberalise trade and investment paying particular attention to transparency, non-discrimination, avoidance of unnecessary trade restrictiveness, harmonisation towards international standards, streamlining of conformity assessment procedures and application of competition principles.

Reduce as a priority matter those regulatory barriers to trade and investment arising from divergent and duplicative or outdated requirements by countries.

Support the development and use of internationally harmonised standards as a basis for domestic regulations and their review and improvement in collaboration with other countries, to assure they continue to achieve their intended policy objectives efficiently and effectively.

Elaborate clearly defined criteria for accepting foreign standards, measures and qualifications as equivalent to domestic ones when they pursue the same regulatory objective. Provide transparent and accessible avenues for foreign producers and service suppliers wishing to demonstrate equivalence.

Expand recognition of other countries' conformity assessment procedures and results through, for example, mutual recognition agreements (MRAs), unilateral recognition of equivalence, promotion of supplier's declaration of conformity or other means. Encourage the development of domestic capacity for accreditation and ensure its ease of access.

7. *Identify important linkages with other policy objectives and develop policies to achieve those objectives in ways that support reform.*

Apply principles of good regulation when reviewing and adapting policies in areas such as reliability, safety, health, consumer protection, and energy security so that they remain effective, and as efficient as possible within competitive market environments; pursue liberalisation when the benefits of competition and market openness are consistent with the achievement of other key policy objectives; broaden the scope for regulatory quality to include public services. Recognise that as policy objectives multiply, the task of designing and evaluating regulations becomes more challenging.

Assess risk to the public and to public policy in a changing environment as fully and transparently as possible, thereby contributing to a better understanding of the responsibilities of all stakeholders.

Review non-regulatory policies, including subsidies (both direct and indirect) and procurement policy, and adjust them where they unnecessarily distort competition and market openness.

Ensure that programmes designed to ease the potential costs of regulatory reform are focused and transitional, and facilitate, rather than delay, the process of adjustment.

BACKGROUND DOCUMENT: REGULATORY REFORM IN OECD COUNTRIES

Introduction¹

1. The objective of this paper is to provide an overview of the initial developments of regulatory reform in OECD countries and to identify key elements for implementation. In a first section, the context of reform and the move to regulatory quality will be discussed. Using examples from OECD countries, major industrialised economies and transition and emergent economies, the second section of the paper covers the first steps to implement regulatory reform. The third section will concentrate on key elements for implementation, such as capacity-building, communication and consultation, as well as constituency development.

2. In a globalised environment, characterised by rapid change in economic, social and technological conditions as well as internationalised competition, the role of regulations is crucial. Regulations can become an obstacle when they create unnecessary barriers to trade, duplicate responsibilities for government authorities and citizens, or protect vested interests from competition. Thus, a growing number of countries – OECD and non-OECD – have embarked on ambitious programmes to reduce the costs of poorly designed regulation and improve their quality.

3. Regulatory reform is not primarily a technical problem of getting regulations right. The regulatory management system – including the processes and institutions, through which regulations are developed, enforced and adjudicated – should support governance objectives in an efficient, transparent and accountable manner. OECD Regulatory Governance Principles advise to: deregulate where markets work better than governments; regulate well, where markets cannot work without governments; establish systems to ensure laws are coherent and well managed; and ensure regulations are made in ways to ensure democratic principles.

4. Introducing reform has not been an easy task, but delay in reforms heightens the cost of change in many cases. The difficulties and complexities of the reform can also be greater than expected, underlining many questions about the risks and costs of further reform, as well as continued opposition from vested interests. Yet today much has been learned about reform and how to do it, and it is clear that the risks and difficulties of not reforming are often greater.

5. The promotion of economic and social well-being of the people is a central task of democratic governments. In order to achieve this goal, a wide variety of public policies exists: policies aimed at macroeconomic stability, increased employment, improved education and training, equality of opportunity, promotion of innovation and entrepreneurship, and high standards of environmental quality, health and safety. Regulation provides a predictable, legal framework within which businesses and citizens can act, plan and invest. Economic, social and administrative regulations (see Box 1) have been long used by governments to align better public and private interests in markets.

¹. For further information, please contact Delia Rodrigo, Administrator, Regulatory Policy Division, Public Governance and Territorial Development Directorate, Tel: +33 1 45 24 16 53 or e-mail: delia.rodrigo@oecd.org.

Box 1. What is regulation?

In OECD work, regulation refers to the diverse set of instruments by which governments set requirements on businesses and citizens. Regulations fall into three categories:

- Economic regulations intervene directly in market decisions such as pricing, competition, market entry or exit.
- Social regulations protect public interests such as health, safety, the environment, and social cohesion.
- Administrative regulations are paperwork and administrative formalities through which governments collect information and intervene in individual economic decisions.

Source: OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, Paris.

1. From deregulation to regulatory reform

1.1. Context of reform

6. In the last few decades, different stages have characterised the development of regulatory reform. The role of the State in relation to the economy and society is in transition. Even if the 20th century saw a rapid growth in the role and presence of the State, efforts started some decades ago to “roll back the frontiers of the State” in order to free up market economies and to redefine the relationship of the State to the economy and citizens. The reduction of direct State intervention in the economy, *i.e.* through privatisation of State ownership of enterprises, the reduction of price controls and licenses, etc., implied a change in the mode of intervention. In terms of regulatory policy, this has given rise to the concept of the “regulatory state”: a State still strategically responsible for the economy and society, but with a more arms’ length relationship to citizens and the economy.² The public sector is still a major issue, since it constitutes a very large part of the economy of all OECD countries³ and of most developing countries.

7. The first efforts of “deregulation” were driven by economic downturn and were based on the view that regulation was impeding the economy by strangling innovation and entrepreneurialism. But these early attempts to reduce regulatory inflation were only partially successful. Deregulation gave way in the 1980s and 1990s to regulatory and management reform and, more recently, to the development of a comprehensive regulatory policy agenda.

8. In response to technological innovations, consumer demand for better services, the evolution from manufacturing towards service economies, and interdependencies in regional and global markets, governments have faced a transition to market-led growth to maintain economic performance. These shifts have necessitated supply-side reforms that stimulate competition and reduce regulatory inefficiency. Thus, regulatory reform has become increasingly central to economic policy agendas.

² The “regulatory State” has a more specific meaning in the context of the State-owned enterprises: separating the State’s rule-making, enforcement and ownership functions.

³ The public spending to GDP ratio in the OECD area stood at slightly over 40% in 2002. OECD (2003)

1.2. *A move towards regulatory quality for better public service delivery*

9. Progress has been made in developing a stronger conceptual framework for regulatory quality. At the beginning, initial conceptions of regulatory reform as a process of simply eliminating some rules and revising others evolved toward an understanding of the procedural, institutional, and finally the profound cultural transformations that were required in many areas, within both public and private sectors. This revealed a difficult, complex and multi-faceted reform agenda, a task that most reformers did not have the influence or the tools to carry out, and that sometimes was ill-suited to the political cycle.

10. Confronted by internal and external pressures, governments had no choice but to press on. New environments with low-quality regulatory systems increasingly penalised citizens. Regulatory failures eroded trust in government. The increasing internationalisation of the world's economy underlined these trends. Traditional economic management tools based on monetary and fiscal policies seemed not to work well anymore, and regulatory reform offered new hope to economic policy officials faced with high unemployment, low productivity, and new demands to be internationally "competitive".

11. Regulatory reform was also part of a more profound economic and social transformation. As countries faced, and still face, the urgent and difficult task of moving forward with the transition of market-led growth to maintain economic performance in response to technological innovations, changes in consumer demand, and interdependencies in regional and global markets, supply-side reforms to stimulate competition and reduce regulatory inefficiencies have become central to effective economic policy.

12. Thus, the reform agenda began to broaden to include the adoption of a range of explicit overarching policies, disciplines and tools, tending to be more permanent than episodic in nature. At the broadest level, this shift has meant providing explicit policy support for the regulatory reform agenda, by adopting a reform policy at the "whole of government" level, often with timelines, targets and evaluation mechanisms.

13. Regulatory policy is today a key part of a much broader framework on governance, the goals of which are transparency, legitimacy, accountability, trust in government, efficiency and policy coherence. To achieve these goals, the link between regulatory policy and the promotion of regulatory quality with other horizontal policies, such as competition policy and market openness, is fundamental (see Box 2).

Box 2. Regulatory quality: a mutually supportive agenda

The OECD work on regulatory reform, compiled in more than twenty country reviews and different thematic studies, has underlined that different policies and perspectives on regulatory quality are mutually supportive and should be viewed from a "whole-of-government" approach:

- From the high level economic perspective, product market regulatory reforms are an important component of structural policies that support sustained economic growth;
- There is a close and positive relationship between the objective of promoting competition policy principles, and that of promoting high quality regulation and regulatory reform. Competition policies are stronger and more coherent, and regulatory policies are strengthened in a key part of their agenda – promoting competition and market openness – where they have supported each other to promote reform.
- Effective regulatory policy and market openness also support each other. Foreign as well as domestic businesses are encouraged by an effective regulatory environment. It is, for a large part, a shared agenda.
- The application of competition principles strengthens market openness. Good practices, such as strong competition oversight and enforcement mechanisms, support international trade and investment.

Source: OECD (2004), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris.

14. Regulatory quality is essential for a better approach of service delivery. Countries differ in their starting point for regulatory reform in this area, depending on their institutional and cultural constraints, and their public policy goals, not least the extent to which they may consider certain sectors to fulfil public service functions. What is clear, however, is the challenge to inject competition to public services, in order to gain productivity and efficiency. Different ways to open up public services to competition are possible⁴ and a strong regulatory quality framework can contribute to make a better use of it. Better service provision – predictable, accessible – will have a direct effect on public service ethics, reducing demand for bribery.

2. Regulatory reform in the 1990S and 2000S

2.1. *The rationale of regulatory reform*

15. Regulatory quality refers to a regulatory framework in which regulations and regulatory regimes are efficient in terms of cost, effective in terms of having a clear regulatory and policy purpose, transparent and accountable. Regulatory policy is broadly defined as an explicit, dynamic, continuous and consistent “whole-of-government” policy to pursue regulatory quality. An effective regulatory policy that helps to improve the framework for investment is made up of three components that are mutually reinforcing: policies, institutions and tools.

Box 3. The OECD approach to regulatory quality: policies, institutions and tools

The OECD experience on regulatory quality confirms that an effective regulatory framework needs to be made up of three pillars which are mutually reinforcing: regulatory policies, regulatory institutions and regulatory tools.

- **Regulatory policies.** They may be broadly defined as an explicit, dynamic, continuous and consistent “whole-of-government” policy to pursue high quality regulation. It is an integral part of the process that links a policy goal, a policy action and regulation to support the policy action. Regulatory policy refers to the way policy makers draft, update, apply and enforce regulations and foster public understanding of these processes. Political leadership at the highest level is the key to success of regulatory policies, overcoming opposition and fostering transparency to make clear government’s objectives.
- **Regulatory institutions.** A set of institutions to ensure regulations, well placed in the country’s legal and institutional architecture, are key for success. The OECD experience shows that, at least, the following institutions are necessary:
 - **Central oversight body.** Co-ordination on regulatory policy issues within the government is essential and some form of central mechanism is better suited to accomplish this goal. This ensures a “whole-of-government” approach, providing technical support for those applying regulatory tools and acting as an advocate of quality regulation and good regulatory governance.
 - **Independent regulators.** They are an essential part of a country’s regulatory structure. Broadly speaking, their role tends to be concerned with enforcing rules and dispensing penalties for non-compliance, or authorising the issue of licences and permits. They contribute to improving regulatory quality, transparency, stability and expertise, shielding market interventions from interference from captured politicians and bureaucrats.

⁴. The introduction of competition principles for public sector delivery can follow different approaches. Competition can be introduced whilst retaining direct State control. Under this approach, the service continues to be provided directly by consumers by the State. Competition is introduced by splitting the roles of purchaser (the State) and the provider. For example, the government calls for tenders from private providers. User charges can be introduced to contain demand. Or the State can withdraw entirely from the direct and sole provision of services to the consumer, in which case either consumers directly or intermediaries such as health insurers, but not the State, may influence service delivery. The ex-State provider may be commercialised, in other words, the provision of the service is separated from other State activities through separate accounting, and the State charges for it. Consumers may then choose between it and private providers.

- **Regulatory tools.** Six main types of regulatory tools are available to facilitate regulatory reform and to improve regulatory quality:
 - **Administrative simplification.** It refers to simplify and reduce government formalities and paperwork.
 - **Regulatory Impact Analysis (RIA).** A tool to ensure the most efficient and effective regulatory options are chosen.
 - **Transparency and communication.** Those subject to regulation must be aware of the regulation and understand what is required of them.
 - **Alternatives to regulation.** Governments are exploring the use of alternatives to direct regulation to achieve goals, for example, consider non-regulatory options or market-based approaches.
 - **Compliance and enforcement.** They are essential if the regulation is to achieve its objectives. There is little use having a regulation with a low compliance rate.
 - **Tools to support administrative justice and accountability.** Regulators themselves must be accountable. To achieve this, those subject to regulations should have access to clear, open and effective appeals procedures.

16. Regulation has been a tool of government for improving the quality of economic performance and government effectiveness. Regulatory quality is essential in providing a framework that encourages investment flows and a clear environment based in the rule of law, transparency and accountability. Regulatory quality contributes to good governance in the public sector, which is increasingly recognised in assessments of a country's competitiveness and attractiveness for investment.

17. In this period of transition, regulatory inflation continues to affect OECD countries, a challenge for most governments. As citizens seek better services and higher standards of social and environmental welfare, regulation arises from the consolidation of market economies and the move away from direct intervention by the State. Regulatory policy can make a broad contribution to public policy goals and the policy-making process.

2.2. *The OECD experience*

18. The OECD experience provides a rich picture of progress made in the regulatory quality agenda over the last twenty years. Even if institutional, cultural, legal and economic contexts differ, playing a determinant role in the way governments have approached regulatory reform over time, OECD countries have experienced similar problems with the use of regulation.

19. The OECD Recommendations on Improving the Quality of Government Regulation,⁵ adopted in March 1995, were the first-ever international statement of regulatory principles common to member countries. In 1997, building on this text and broadening to embrace market openness, competition policy and micro-economic principles in a multidisciplinary framework, the OECD produced a set of Principles on Regulatory Reform⁶, which have been often been the basis for the design of national policies. But as countries have made progress, their goals have been set higher, and their working methods have been adjusted to changes in the policy environment. Based on lessons learned from this body of reviews and taking account of developments in specific sectors, such as network utilities, as well as in competition policy, policies for market openness, and policies and tools for regulatory quality, the OECD has produced the Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance⁷, adopted by the OECD Council in April 2005.

⁵ OECD (1995).

⁶ OECD (1997).

⁷ OECD (2005)

20. The following section covers the first steps taken by several different OECD members, to show how countries, even from a low institutional capacity, were able to initiate reform. These examples also demonstrate that reform is a continual, on-going process based on learning from experience. These examples concentrate on the early years of reform, they do not necessarily include information on current programmes.

Major industrialised economies

21. In major industrialised economies, massive growth in the scope and scale of regulatory interventions through most of the 20th century was followed by shifts in the economic environment that revealed clearly the previously hidden costs of out-dated, low quality and constantly expanding regulatory structures. These factors included the 1970s oil shocks, currency volatility and declining tariffs, as well as awareness of the complexity of environmental degradation. While the problems caused by poor quality regulation were increasingly apparent, reform was consistently being delayed or blocked.

22. The sequence of reform was uneven at the beginning. Sometimes results failed to match expectations and politicians, and civil servants were disillusioned. What seemed easy in the 1980s was slowly revealed as a difficult, complex and multi-faceted reform agenda. Initial conceptions of regulatory reform as a process of simply eliminating some rules and revising others evolved toward an understanding of the procedural, institutional, and the profound cultural transformations that were required in many areas, with both public and private sectors on board. There is no attempt to bring the information on countries up to the present; this would lengthen the paper and divert the focus away from the first phases of reform. These examples show that many of the successful programmes today have their origins in measures taken ten or thirty years ago.

Canada

Political and economic context

23. Canada's economy was one of the OECD's strongest in the late 1990s, even if sluggish performance in terms of output, reduced productivity growth, high rates of inflation and budget deficits endured since the 1970s. The government introduced a series of measures to set the economy back on track, such as structural reforms (tax, labour market and sectoral reforms), free trade agreements with the US and Mexico and measures to tackle the fiscal deficit.

24. Regulatory reform was seen as a key element that could contribute to the turnaround. Debate began in the late 1970s as part of the response to the problems of the economy. Regulatory shortcomings were identified as underlying factors in the economy's poor performance, structural rigidities, and high social welfare costs. The number of federal regulations had risen by almost 350% between 1955 and 1975. A number of sectors, such as telecommunications, airlines, rail, trucking, financial services and energy, underwent significant deregulation.

Box 4. Sequencing reform - first steps in Canada

Canada was among the first OECD countries to adopt a comprehensive regulatory reform programme. It has continued its policy efforts for over thirty years, progressively broadening and deepening its policy approaches, adopting new tools and refining them. It was one of the first countries to move from the initial focus on deregulation toward regulatory reform, then regulatory management approaches, and it is now prominent in developing the regulatory governance agenda.

Some of the earliest reform initiatives date back to 1950, with the introduction of the *Regulations Act*, which required that every regulation be published in the Canada Gazette and subsequently tabled in Parliament. The *Statutory Instruments Act* (1971) was largely a continuation of the 1950 Act, with the added requirement of legal review of all proposed regulations by the Clerk of the Privy Council in consultation with the Deputy Minister of Justice and the referral of all regulations to parliamentary committee for review after they have been made (now the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations).

The next significant reform was the 1977 order by the Treasury Board Secretariat that regulatory agencies should undertake periodic evaluation of regulatory programmes. This was supplemented, in 1978, by a requirement that "Socio-Economic Impact Analysis" should be applied to major new regulations in the areas of "health, safety and fairness". In 1978, at the highest political level, the Government of Canada made a formal reference to the Economic Council of Canada to undertake a series of specialised studies on the processes of regulation and its effects on the economy. The Council spent three years on this reference, issuing influential reports calling for procedural and substantive changes and delivering its final recommendations in 1981.

The 1986 Regulatory Reform Strategy was one of the first comprehensive, principles-based regulatory policies ever developed in the OECD. Further reforms followed to ensure that regulations did improve in quality and promoted policy objectives. The process of refining regulatory policies and tools has continued ever since. The Deputy Ministers' Challenge Team on Law Making and Governance was set up in 1996 to promote effective regulatory management. High-performance regulatory tools are now in place.

Source: OECD (2002a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, Background Report, Paris.

France

Political and economic context

25. France has undergone some fundamental changes over the past few years, introducing important reforms, ranging from decentralisation and administrative simplification, to the liberalisation of network industries and internal changes to the management of public expenditures, among others. There has been a growing internal consensus over the need to review the role of the State and reform the governance and regulatory framework.

26. In the 1970s, the French institutional system was modernised, as far as transparency and relations between constituents and the civil service concern. Because the institutional strength of the regulatory system, changes have been gradual, altering the traditional framework of republican institutions step by step. Unlike other countries, France has not known any major crisis in serious economic difficulties which would have led to the regulatory system completely reformed. The French economy has recently enjoyed a period of relative success, following slow growth and a recession in the early 1990s. This was supported by important structural, regulatory and institutional reforms.

Box 5. Sequencing reform - first steps in France

The French governance and regulatory framework has deep historical roots. Although some of the premises of the modern State of law were first put in place under the *Ancien Régime*, a large part of the highly centralised legal and administrative system dates from the Napoleonic era. The role of the State was also strengthened at certain periods in France's history, as was the case during the 1930s and the period immediately after the Second World War when the State acquired greater power through nationalisations and the indicative planning process.

The "State does everything" approach, that characterised the attitude following the reforms of 1945-1949, is gradually being replaced by a more moderate vision with a Republic undergoing a decentralisation process, a desire to be more transparent to citizens and an extensive use of communication technologies to improve the quality of regulations. This has been accompanied by a liberalisation of the market, including more and more protected networks in certain sectors, fitting into a European context. Although there has not been an overall policy for regulatory reform, strategic reforms have been implemented gradually.

A first wave of reforms in the 1970s included the desire to improve relations between constituents and public services. This resulted in the creation of the post of Ombudsman in 1973; the enactment of the laws of 1978 and 1979 on access to administrative documents and the purpose of administrative and the adoption of the regime of silence-is-consent for construction permits in 1977. The second wave of reforms during the 1980s and 1990s was marked by the administrative simplification implemented from 1983 onwards and extended from 1996 onwards. This aimed at reducing *ex post* the impact of regulations by reducing the number of forms and simplifying declarations.

On a wider scale, an overall economic liberalisation movement took place during the 1980s, as part of the European economic integration. The end of price controls in 1986 and the opening up of financial markets contributed to the liberalisation of economic life. These reforms also included an extensive privatisation programme, carried out by successive governments.

The privatisation trend preceded the modernisation of the State and the reform of the whole regulatory policy. In 1989, the government launched a programme on the regeneration of public service, covering the following objectives: the increase of responsibilities by expanding management autonomy; reforming working relations; evaluating public policies; improving the reception and service for users. Since then, the 1994 Picq report highlighted the need for an overall effort to reform the State. This helped to move forward and introduce different reforms in improving the quality of regulations, financial management and managing human resources.

Source: OECD (2004c), *Regulatory Reform in France – Charting a Clearer Way Forward*, Paris.

Italy

Political and economic context

27. The continue growth of state intervention in the economy since the 1950s, combined with a legalistic and over-legislated approach to public policy, was one of the most relevant features of the administrative and legal environment in Italy in the 1990s. External and internal forces contributed to transform regulatory practices. The roots of change lay in the fiscal and economic problems of the early 1990s, and the massive anti-corruption movement that transformed the Italian post-war political scene. A huge public debt, economic stagnation, budget imbalances, the need to harmonise EU practices, etc. contributed to introduce changes to the regulatory system,

28. Lagging behind some other OECD countries at that time, successive Italian governments introduced a far-reaching approach that included competition principles, transparency, simplification, accountability for results, and client-oriented policies through the set up of a national regulatory apparatus that included new policies, procedures, skills and institutions. By the mid-1990s, reform focused on unwinding extensive state intervention into economic decisions. The goal became economic stimulation through liberalisation and opening markets. The privatisation process accelerated and became one of the largest in the OECD area.

Box 6. Sequencing reform - first steps in Italy

The emergence of a genuine regulatory quality programme in Italy took considerable time. In 1978, the Minister of Public Administration launched a major review of the quality of public administration, including the regulatory management system. Based on his report, a second commission recommended the assessment of “administrative impacts of laws”, based on the German Blue Checklist, and the establishment of a central unit to monitor it. In 1986, the President of the Chamber of Deputies issued a circular containing rules and recommendations about language, structure, quotation, modification, and repealing. A 1988 law created basic institutions to improve regulatory management, such as the Department of Legal and Legislative Affairs under the Prime Minister’s Office and the de-legislation mechanism.

In the early 1990s, the most important reform of the Italian state since 1860 was launched, including a major review of the constitutional framework through numerous initiatives, policies and programmes, supported by six successive governments. Five major governmental policies stand out concerning the reform of the state’s intervention in the economy, including privatisation, establishing new regulatory regimes and institutions, and simplifying law on a broad scale; the management and control of the public budget and civil service; the simplification of the public administration, procedures and controls; the ‘reorganisation’ and management of the legal and regulatory system, and the balance between the centre and sub-national governments.

In 1990, an administrative procedure law (Law 241/90) was issued, being the main vehicle for regulatory simplification. The focus was on improving the structure of each procedure by reducing steps in the procedures and mechanisms that reduced the administration’s capacity to delay and forbid action. The law complemented simplification with crucial provisions on the rights of citizens and accountability mechanisms. In 1993 a second law (Law 537/93) reformed institutions to simplify procedures, concentrating efforts on reducing duplication of functions among ministries and governmental bodies.

In 1997, under the “Bassanini laws” the government launched a new phase of regulatory reform, creating a process of continuing improvement and the rebuilding of institutions. The reforms had two goals: to re-balance the powers between the centre and the sub-national governments, and to re-launch the administrative simplification policy based on a permanent approach and a more aggressive reorganisation of regulatory reform. This led to introduce more effective regulatory tools, such as consultation mechanisms and RIA.

Source: OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, Paris.

Japan

Political and economic context

29. Regulatory reform in Japan has been a central element in the promotion of deregulation as key to economic recovery in 1994 and the broad structural reform programme underway since 1996. The goals were to complete the move from a model of state-led growth – in which interventionist styles of regulation were used for decades to manage high economic growth, carry out deep structural reform, and promote producer interests – to a model of market-led growth characterised by a more efficient and flexible economy in which the role of the government is diminished.

30. From the early 1960s until the early 1990s, Japan experienced the highest growth rates of GDP and exports in the G7, accompanied by very low levels of inflation and unemployment and large external surpluses. In the late 1970s, however, structural problems emerged, as external conditions changed and the state-led model of economic development became ill suited to the demand of global markets. The economy began to feel the increasing burden of a highly regulated, high cost and inefficient non-traded good sector making up a substantial portion of the economy. The recent periods of stagnation of the Japanese economy have been mainly a product of structural rigidities resulting from an increasingly outmoded regulatory and institutional framework. The challenge is to deepen and speed up the regulatory transition underway, while managing its effects on economic and social life so as to sustain and expand political capacities for reform.

Box 7. Sequencing reforms - first steps in Japan

Since the early 1980s, regulatory reform has been prominent on Japan's political agenda, becoming a symbol of a broader economic and social transformation. Substantive deregulation programmes began in 1981, directed by the Provisional Commission for Administrative Reform, which recommended a full-fledged programme of deregulation, and specifically targeted licensing and approval requirements for businesses. The new thinking about the diminished role for regulation was reflected in the "Guideline for the Promotion of Deregulation", which was adopted by the Cabinet in 1988.

A Deregulation Action Plan (DAP) was in place from 1995 to 1997, under the supervision of a high-level Administrative Reform Committee. It included over 2 800 actions during its three-year life. Since December 1996, regulatory reform has been a central element in the broad economic structural reform programme. The goals of regulatory reform include to move a deeply entrenched system, in which regulation has been used for decades as an instrument to manage high economic growth, toward a more competitive and flexible economy in which the role of the state is diminished, personal choice and initiative is increased, structural reform is driven by market pressures, consumer interests take higher priority, and Japan's markets are more open to international competition. The Administrative Reform Programme was a far-reaching complement of the Programme for the Promotion of Deregulation.

Japanese approaches to regulatory reform became progressively structured and formalised as reformers grappled with the difficulties of changing a system that gives bureaucrats substantial control over the scope and pace of reforms. The "Three-Year Programme for the Promotion of Deregulation", adopted in 1998 for three years, and revised in 1999, expanded the range of areas under review. Through the Basic Law on the Administrative Reform of the Central Government, Japan completed in 2001 a reorganisation of the structure of the government administration that is billed as the most fundamental in the post-1945 period.

Source: OECD (1999c), *Regulatory Reform in Japan*, Paris.

The Netherlands

Political and economic context

31. Regulatory reform in the Netherlands has been part of the modernisation of the European welfare state and its integration into the development of the European single market. During much of the post-war period, the Dutch corporatist model, in which state sovereignty over public policy was shared with organised business and labour, was praised for its capacity for flexible adjustment, social stability, and pragmatic solutions, based on social consensus, to changing external conditions. The regulatory system often reflected producer interests in protected markets, but was also said to protect consumers and mediate concerns about social equity.

32. Yet flexibility degraded over time and, as rigidities accumulated and the external environment deteriorated, the welfare state ran into trouble. Low labour force participation and unsustainable welfare policies led to a severe crisis in the early 1980s, forcing to re-examine the post-war economic policies. Policy reforms were further supported by the increased integration of the Dutch economy into Europe through the Single Market in the 1990s.

Box 8. Sequencing reform - first steps in the Netherlands

Initiatives to improve the quality of national regulation have been underway in the Netherlands for twenty years. Regulatory reform, which began in the late 1980s and has accelerated in the past ten years, is the most recent element in the reshaping of the Dutch model.

In 1984, the report presented by the Commission on Deregulation of Governmental Institutions (Commissie Geelhoed) concluded that characteristics of the Dutch institutional system structure bore major responsibility for an excessively complex, heavy, and far reaching legislative structure. It found that when the Cabinet and individual Ministers made commitments during budget talks and other parliamentary discussions about the content of future regulation, they did not consider the practicality, coherence, and legal feasibility of those commitments. It also found that extensive processes of inter-ministerial co-ordination and parliamentary scrutiny often greatly increased the detail and complexity of legislation.

The report was one of many sources questioning the regulatory effects of the Dutch administrative and legal system. Since the 1980s extensive reforms in social, labour and competition policies reduced to some extent the participation of organised market interests in policy-making and implementation, improved transparency and accountability in the administrative system, and transferred more economic decision to the market. In the 1990s, Dutch governments sought a “*new balance between protection and dynamism*” based on competition policy, regulatory reform, and market openness. The regulatory reform programme started in 1994 aimed at strengthening competition and regulatory policy through three strategies: adoption of a competition law; increased exposure of the public sector to market forces; and a multi-faceted programme on the “*Functioning of Markets, Deregulation and Legislative Quality*” (MDW). MDW programme has been the main vehicle for improving regulatory quality, and as such is the centrepiece of Dutch regulatory reform policy.

Source: OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris.

United Kingdom

Political and economic context

33. Regulatory reform in the UK, a process that started in 1979, was initially aimed at helping to improve the supply-side of the UK economy. Although standards of living continued to rise during the 1960s and 1970s, the UK’s economic performance slipped relative to that of OECD countries. Attempts to accelerate economic growth foundered on balance of payments difficulties and a lack of competitiveness.

34. Macroeconomic discipline was tightened from 1976 onwards and a new macroeconomic policy was introduced in the early 1980s. Its centrepieces were stringent control of the money supply to combat inflation and fiscal policy that emphasised tax reform and public expenditure control, to reduce public sector borrowing and re-invigorate the private sector. However, it was not until the introduction of the macroeconomic framework in 1997, with central bank independence, inflation-targeting and firm fiscal rules, that the stability of recent years was achieved.

Box 9. Sequencing reform - first steps in the United Kingdom

With more than twenty years of experience and efforts behind it, the United Kingdom is one of the most experienced OECD countries in regulatory reform. Privatisation and at a later stage economic policies to stimulate competition have provided major impetus for deregulation and reform of the regulatory system, and placed regulatory reform among government's top priorities.

An extensive programme of privatisation, economic deregulation and targeted re-regulation, together with a broad-based programme to reduce regulatory costs, were prominent strategies in the effort to reduce state intervention in the economy in the early 1980s. Government economic strategies intended to reinvigorate the private sector through a combination of a more stable macroeconomic environment and enhanced competition. Deregulation and re-regulation implied the set up of new regulatory bodies and regimes. The privatisation of some network industries and services was not an easy task; the introduction of competition in these sectors faced diverse challenges, *i.e.* the weight that should be attached to competing objectives in privatisation programmes and consequential institutional issues.

A constant up-grading of instruments has occurred simultaneously with the establishment of an array of regulatory policies, institutions, and tools many of them innovative and unprecedented. This has formed a set of broadly efficient, transparent and accountable regulatory systems of high quality. Successive UK governments have developed and refined regulatory policies and principles to guide the preparation of new regulations. The White Paper "Modernising Government", published in 1999, established broad government priorities for reform, and marked a new drive to remove unnecessary regulation. The White Paper also required departments to implement Regulatory Impact Analysis (RIA) for policies, which impose new regulatory burdens.

Institutionally the Regulatory Impact Unit in the Cabinet Office (scrutiny and advice), the Better Regulation Task Force (advocacy) and the Panel for Regulatory Accountability (accountability and awareness at the political centre of government) provide a strong driving force from the centre for regulatory quality and reform. Regulatory tools have been also introduced and refined, to support the efforts for a systemic regulatory quality.

Source: OECD (2002c), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report, Paris.

Transition and emergent economies

35. OECD transition and emergent economies have also acknowledged the importance to introduce regulatory principles into their public policies. Taking as starting points different political and economic contexts, some of these OECD countries have made spectacular improvements in their regulatory frameworks in relatively short periods of time, often starting from a very low level of institutional capacity and against administrative culture rooted in "command-and-control" practices.

Czech Republic

Political and economic context

36. After a complete shift from a planned socialist economy to an open-market democracy, the Czech state is now an increasingly capable regulator and overseer of competitive markets. Regulatory reform entailed dismantling centralised institutions and constructing new regulatory regimes appropriate to a democratic society, including instruments, policies and institutions that could work together to promote co-operation, power-sharing and decentralization. This legal and regulatory transformation was supported by fast-track harmonization with EU legislation.

37. The 1997 currency crisis and popular backlash against abuses during the rapid privatisation processes exposed weaknesses and gaps in the regulatory framework. In the first half of the 1990s, economic reforms leaped ahead of institution-building. The Czech transition illustrates the need to complement deregulation and market liberalisation with well-designed and market-oriented re-regulation and capacity-building. This dual approach is necessary to protect market competition in the interests of consumers and to safeguard other public policy interests.

Box 10. Sequencing reform - first steps in the Czech Republic

The Czech Republic's transition to a market democracy that began in 1989 required fundamental changes to the role and culture of the public sector and the horizontal and vertical organisation of the state. The legal system was reconstituted so that it is based on a new framework for a democratic rule of law. Reform of the state encountered great difficulties, including the 1993 break-up of the Czech and Slovak Federal Republic into two countries and the 1997 currency crisis, but substantial steps were taken.

Political awareness of the need for an effective public administration and a robust and modern regulatory framework to support democratic and market institutions came only after the transition period. This imposed a heavy price on the process, as mistrust and scepticism of Czech citizens toward the state increased as a response of delayed policy corrections to mistakes in market liberalisation.

Transformation of the legal system due to the transition process and EU accession process resulted in the adoption of huge swathes of laws. From January 1990 to 2001, 1 150 new acts and amendments of acts, 14 constitutional amendments, 8 400 government resolutions and various measures by central state administration were adopted. Some of the new laws, while improving the ones existed before, were piecemeal and had few substantive quality standards.

Since 1997, after difficult negotiations with Parliament, the government launched a series of reforms to improve the institutional basis of the new market economy. These reforms improved the institutional capacity for quality regulation through the creation and strengthening of bodies such as the Czech Statistical Office, the Commission for Securities, the Office for Industrial Ownership, and the Czech Telecommunication Office. Transparency and the fight against corruption and administrative abuse were reinforced with the establishment of an independent Ombudsman. Reforms also included the revision in 1998 of the Legislative Rules and a commitment to adopt government-wide regulatory quality principles.

Source: OECD (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris.

Hungary

Political and economic context

38. Hungary has gone through a historic transition of sustained reforms over several years. In less than ten years, the country largely completed an historic transition concerning social, political and economic aspects of life. The speed of reforms has hardly declined since 1989 and even accelerated after 1995 due to efforts to close the gaps in policies and capacities before accession to the European Union.

39. Since 1989, successive governments eliminated numerous laws and other regulations that undergirded the centrally planned economy. Each year the Parliament passed more than a hundred laws, the government adopted twice as many decrees, and the ministries promulgated many hundreds of orders. The regulations and institutions needed for the smooth operation of markets were established and secured, with government procurement laws and property rights, bankruptcy, and business start-up rules. Today, Hungary has a practically new legal system.

Box 11. Sequencing reform - first steps in Hungary

Hungary's approach to regulatory reform has been particularly concerned with the pragmatic re-orientation of the state's role in relation to the market and citizens. In 1968, Hungary introduced the New Economic Mechanism to increase enterprise autonomy and the role of markets in economic decisions. Economic structural reform, begun in the 1970s, was completed in the 1990s. From 1989, these reforms were complemented by a major effort to modernize public administration, including the regulatory framework. Hungary's reforms have been sustained over several years, even as governments changed among political parties.

Two extensive reviews of the regulatory system (1989-91 and 1995-98) eliminated thousands of unneeded regulations. In the mid-1990s, on the basis of quality criteria inspired by OECD recommendations, the Hungarian government adopted policies to improve the process by which it developed new laws and regulations. Hungary has recognized that a sustainable regulatory management system is a strong institutional basis for more rapid economic and social convergence with other European countries.

In 1992 the Bankruptcy Law was restructured, led to the closure of many non-profitable companies and an increasing shift over the decade to more efficient production methods. Privatisation under the Privatisation Act accelerated after 1995 macro-economic stabilisation package. Avoiding "big bang" approaches, the privatisation process was based on negotiated transactions, management buyouts, auctioning, and fixed term concessions. Further liberalization of state infrastructure occurred through Built-Operate-Transfer contracts in transport and energy production, among other sectors. Deregulation reduced the intervention of the government in huge areas of the economy. This was done through strengthening competition policy under the aegis of a strong and independent authority.

Source: OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary*, Paris.

Ireland

Political and economic context

40. Over the last twenty years, Ireland has witnessed outstanding economic performance and the transformation of its economic, social and cultural environment. Closely linked to this have been significant improvements to the Irish regulatory environment and framework. Accountability and transparency have been strongly enhanced, not only through traditional participatory and consensus-building mechanisms characterized by the social partnership approach, but also through new mechanisms such as enforcement and compliance. New market-oriented institutions have been set up or strengthened, including sectoral regulators and a competition authority.

41. Regulatory reform gathered speed over the 1990s, in the framework of a remarkable economic performance (average annual growth of 8.3% in 1997-1999) and large and sustained foreign investment flows. Regulatory reform was seen as a support to manage the consequences of fast growth and to build new capacities to sustain it into the future. For example, regulatory reform is a way to open up important infrastructure and policy bottlenecks to further growth and to attain efficiency improvements that can help manage inflationary pressures.

Box 12. Sequencing reform - first steps in Ireland

The Irish government has used regulatory reform to establish a more competitive and flexible economy that can innovate, adapt and prosper. The challenge has been to move from growth based on using more resources to growth based on using resources better, that is, on productivity improvements. This shift in sources of growth requires a more nimble and dynamic economy rooted in a modern regulatory environment that is consistent with market forces, rewards productivity and innovation, and responds to consumer needs in changing market opportunities, domestic and international.

The first attempt to reform the public service followed the publication of the *Report of the Public Services Organisation Review Group 1966-1969*, commonly referred to as the *Devlin Report*. This report presented a series of recommendations to permit the administration to cope with new demands generated by the creation of a European welfare state providing more services to a wider array of citizens. It concentrated on key functional elements, the most important of which was the separation of policy making from implementation and service delivery functions.

In 1985, the government launched a second reform programme through publication of a White Paper: *Serving the Country Better*. That reform aimed to introduce new public management concepts and policy tools. It advocated great decentralisation, improved budgetary management and greater mobility across departments of top level administrators. While the programme permitted the introduction of some important changes, by the time of the economic crisis of 1987, the political level and highest level of the administration had withdrawn their support, and basic structural changes were not implemented.

The main vehicle for improvements was the launching in 1994 of the *Strategic Management Initiative* (SMI). This has been the first successful reform of the Irish Public Service since the foundation of the independent state. One of the reasons for success is that it has had strong support, not only from senior civil servants, but also from three successive governments. Its main objectives were to reform the institutions at national and local level to provide services, accountability, transparency and freedom of information. The SMI has been also a vehicle to promote quality across all government activities, including laws and regulations. For this task, each department was asked to undertake on a regular basis a systematic review of all its operations and ask whether each policy was necessary or whether it could be best achieved by alternative means.

Source: OECD (2001c), *Regulatory Reform in Ireland*, Paris.

Korea

Political and economic context

42. At the end of 1997, Korea suffered one of the worst economic crises ever experience by an OECD country. Stabilisation of the crisis and recreation of the foundations for sustainable growth was accomplished through an ambitious programme of regulatory, financial, and structural reforms. These reforms boosted the confidence of investors, both domestic and foreign. Recovery in investor confidence, in turn, played a key role in a strong economy recovery in 1999 and 2000.

43. On taking office in 1998, the Korean government identified regulatory reform as an essential policy response to the economic crisis that had hit the country the previous year. The role of the state in the economy and in society moved from the interventionist model of economic development followed since the 1950s to an open and market-oriented model, with strong incentives for competition. Regulatory reform was integrated into the policy reforms needed to lay the foundation on which to build sustainable long-term growth. Such change involved a dramatic cultural shift, with government, business and consumers given new roles and responsibilities.

Box 13. Sequencing reform - first steps in Korea

From the 1960s, the Korean government was deeply involved in the country's economic development through intervention in industrial, labour, and credit markets. Moving aggressively in the 1960s to a policy of export-led growth, the government tried to support development by directing scarce capital to what it believed were the highest productivity uses, by protecting infant industries from foreign competition and by encouraging co-operation between firms to improve productivity capacities.

This model was progressively abandoned since the 1980s. Accompanying a succession of privatisation programmes, regulatory reform was primarily aimed at reducing the role of the state in the economy. Due to demands for reduced bureaucracy and regulatory intervention, regulatory reform has been an official government policy for more than 20 years. All political parties have supported the principle of reform, as have the bulk of the business sector and the general public.

The government of President Kim Young-Sam (1993-1998) engineered a major shift toward a more active and wide-ranging approach to regulatory reform. This period saw the establishment of important reform bodies and several pieces of key legislation. The major reform bodies created were the Presidential Commission on Administrative Reform, the Economic Deregulation Committee and the Industrial Deregulation Committee. Much of the current programme of reforms builds upon foundations laid during this period.

Source: OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea*, Paris.

Mexico

Political and economic context

44. Regulatory reform has been a central element of Mexico's strategy as it moves towards a strong and open market. Mexico's structural reforms required dismantling an overregulated and protected domestic economy, in which industries and services were almost closed to foreign and national competition. Most of the achievements of the country's regulatory programme have occurred in the midst of a political transition. Regulatory reform was introduced over a relatively short period of time and in spite of difficult circumstances, such as economic constraints resulting from the 1994-95 financial crisis.

45. In the 1980s, a collapse in oil prices and default on a massive external debt, followed by five years of economic stagnation, triggered a major shift in the economic model. Mexico was one of the first Latin American countries to adopt market-based principles as a cornerstone of economic development. More than two decades ago, the Mexican economy was heavily regulated and protected. Industries and services in many areas were shielded from foreign and national competition. Export played a limited role as most industries concentrated on internal markets.

Box 14. Sequencing reform - first steps in Mexico

The process of economic structural change that begun in 1983 was built on two pillars. First, public finances were put on a sound footing to strengthen the government's ability to influence macroeconomic variables. To achieve this goal, the government's size and its role in the economy were redefined. Secondly, the government expanded the space for market-driven decisions in order to promote a more efficient economy.

Privatisation and free trade served as the framework and starting point for regulatory reform in Mexico. A huge privatisation process transferred commercial activities from the public to the private sector and the free trade programme increased competition. The embracing of market policies called for a new regulatory framework that would clearly define the rules of the game and give certainty to investors. These policies were supported by two other strategies: the emergence of a structured competition policy and the modernisation of the public administration.

In 1989 an explicit national policy on regulatory reform had been put in place and expanded in scope and ambition. An important element of this strategy was the creation of an economic deregulation unit in the Ministry of Trade and Industry, which concentrated at the beginning on deregulating or re-regulating specific economic sectors to facilitate the flow of goods, services and capital stimulated by the trade liberalisation measures. It also worked with other ministries to establish new regulatory frameworks for privatised infrastructure sectors.

By the early 1990s, the economic deregulation programme had broadened to include an effort to review obsolete and inadequate regulations and build the necessary microeconomic conditions to increase efficiency and lower costs in all markets. These reforms were driven by the advancing pace of structural reforms induced by external competition and investment attraction. The reforms aimed at providing legal certainty and eliminating contradictions, thus reducing transition costs and facilitating decision-making.

Source: OECD (1999d), *Regulatory Reform in Mexico*, Paris.

Turkey

Political and economic context

46. Turkey has seen the need for a comprehensive regulatory reform agenda in response to both domestic and international factors. Turkey's accelerated drive towards European Union membership and successive economic crises has brought an unprecedented sense of urgency to Turkish regulatory process. Very successive economic crisis, culminating in the 2001 devaluation of the lira, lead major international organisations to call for a range of reforms to Turkish regulatory governances. Very substantial economic reforms were launched in particular in 2000 and in the first part of 2001.

47. The economic crisis of the past years exposed critical weaknesses in Turkey's current regulatory management system. The need for urgent implementation of comprehensive reforms were confronted with regulatory institutions and practices that in many cases were outdated, incoherent, ineffectively managed, and partially undermined by a very low trust in government, wide-spread non-compliance and in some cases corruption. The implementation and enforcement capacities of the public sector were lagging behind policy decisions.

Box 15. Sequencing reform - first steps in Turkey

The Turkish government began to address the regulatory shortcomings since 2000. Regulatory reform has increasingly been seen as an essential element in the range of policy responses needed to restore economic stability and growth. Moreover, Turkey gave increased priority to reforming the government and the public administration.

Turkey's *National Programme for the Adoption of the Acquis* was adopted by the Council of Ministers in 2001. The Programme set priorities and commitments to aligning Turkey's regulatory structure to the EU *acquis* and practices of EU Member States. Among the initiatives included in the Programme were the following: the draft law on public procurement; the set up of an independent legal or administrative body to consider complaints and settle disputes in public procurement; the commitment to set up a range of supervisory or independent authorities and boards; etc.

Linked to international commitments, the government approved in 2001 a comprehensive economic transition programme called *Strengthening the Turkish Economy*, which included a section on "Enhancing Transparency of the State and Strengthening of Public Finance" to improve public sector capacities. Constitutional amendments were implemented at the end of 2001, addressing liberal rights issues, and relations between citizens and the State, bringing the Turkish constitution in line with EU accession criteria.

The speed of reform in Turkey has been confronted with different challenges, e.g. the particular fragmentation of sporadic regulatory reforms and the lack of confidence and trust in institutions. An important element to highlight, however, is the complicated task to complete the transition from a static, state-led and rule-bound economy to an innovative and entrepreneurial economy, driven by the market economy and civil society. Regulatory governance takes place in the context of a highly centralised state structure and political culture. The benefits and advantages of market mechanisms are not yet fully appreciated by a large part of public sector officials.

Source: OECD (2002e), *Regulatory Reform in Turkey*, Paris.

3. Key elements for reform

3.1. Capacity building

48. One of the main challenges that face regulatory governance is to build capacities for sustaining reform, as well as for improving regulatory quality and performance. Capacity-building includes not only the way in which reforms are sequenced over time, but also how well-functioning institutions are maintained (*e.g.* the degree of independence and identification of good practices) and how to balance regulation against competition. This is extremely relevant for the design of a reform programme, in order to avoid regulatory or market failures.

49. A wide range of elements are part of capacity building. The OECD experience, based on assessments on how far OECD countries have evolved in their capacities for promoting regulatory quality, has shown that a strong conceptual framework is essential to succeed. The approach has to link three different pillars: regulatory policies, regulatory institutions and regulatory tools. This section covers some elements that need to be taken into account while building capacities for regulatory quality.

Box 16. Japan and Mexico: progress in implementing regulatory reform

Japan and Mexico were two of the first countries to be reviewed by the OECD in 1999. In 2004 they underwent a monitoring process aimed at assessing the progress made in implementing regulatory reform.

In Japan, there was a need to strengthen the shift from a model of state-led growth to a model of market-led growth characterized by a more efficient and flexible economy. This called for further efforts to improve regulatory tools and institutions, to reassess existing regulations in the light of current economic and social developments, and to assess the impact of new regulations when they are drafted. The government has concentrated on a more pragmatic and incremental approach toward implementation. Strong political leadership at the highest level has been an important factor. Created in 2001 on a three-year mandate, the Council for Regulatory Reform has been driving regulatory reform in the country. The council consists of 15 private-sector experts, supported by a staff of about 30 recruited from the private sector and ministries. It produces an annual report, leading to recommendations for the Prime Minister's Three-Year Plan for Promoting Regulatory Reform, which is updated yearly. Placed within the Cabinet, a Minister of State for Regulatory Reform is responsible for supervising implementation of the Three Year Plans by ministries and agencies.

In Mexico, regulatory reform was part of the structural reforms that required the dismantled an overregulated and protected domestic economy, where industries and services were almost closed to foreign and national competition. Regulatory policy was also part of a market opening strategy, promoting free trade and attracting investment in the country. The Mexican government was able to introduce a broad regulatory programme in a relatively short period of time in spite of difficult circumstances. The elements that contributed to supporting reform were political willingness and commitment to regulatory policy at the highest political level. Thus, Mexico introduced legal, institutional and policy changes to its regulatory programme in 2000. The reforms to the Federal Administrative Procedure Law institutionalised a wide-ranging regulatory programme: the Federal Regulatory Improvement Commission (COFEMER) was created as a technically and administratively independent body of the Ministry of Economy, to co-ordinate and to supervise the Regulatory Improvement Programme of the government. COFEMER is responsible for administrative simplification, the analytical review of all draft regulations and their regulatory impact assessments, the proposal to update and reform existing laws and regulations and the support of regulatory programmes at sub-national levels of government.

Source: OECD (2004b), *Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform*, Paris; OECD (2004d), *Mexico – Progress in Implementing Regulatory Reform*, Paris.

Regulatory institutions

50. Institutions take forward the regulatory policy agenda. They include not only regulatory management and oversight bodies within Cabinets and executive government, within administrations and Parliaments, but also independent regulators and other key contributors to regulatory quality, such as specialist law drafting offices or even Parliaments.

51. Institutions should be “effective and credible mechanisms inside the government for managing and co-ordinating regulation and its reform”.⁸ To accomplish this goal, specific responsibilities and powers should be allocated to agencies at the centre of government to monitor, oversee and promote progress across the whole of the public administration, because this is where the expertise lies and policies are formulated.

52. Co-operative and confrontational relationships between regulatory institutions need to be carefully balanced. Ministerial independence might be challenged by a higher degree of central control over issues of legal quality, budget impacts and public service staffing policies. Experience in OECD countries shows that reforms to improve the quality of the regulation cannot be entirely left to regulators, but they will also fail if they are too centralised. Regulators must take primary responsibility under a system of incentives overseen by regulatory management and reform bodies.

Central oversight body

53. Best practice amongst OECD countries suggests that a central oversight body is probably essential to the success of the reform program. In many cases these bodies are located in the Prime Minister’s Department or President’s office. In other, often smaller, countries a more decentralised approach has been adopted. But in either case there needs to be co-ordination on regulatory policy issues within government (see Box 17).

Box 17. Regulatory oversight bodies: the OECD experience

The strongest central units to promote and oversee regulatory quality are in three countries with presidential systems: **Korea, Mexico** and the **United States**. All of them have established powerful bodies independent from the regulating bodies, with a variety of legal, procedural, and managerial authorities (Korea and Mexico have created high-level commissions, the United States has built regulatory quality management into its central management and budgeting institutions). Presidential systems have the capacity for cross-cutting, top-down policy reforms, and have a tradition of institutional structures to carry out presidential policies.

In countries with relatively weak centre of government co-ordination and management functions, this trend is less apparent. However, increasing attention has been paid to co-ordination between agencies with responsibilities for particular aspects of the regulatory reform programme. In the **Netherlands**, the Ministries of Justice, Environment and Economic Affairs now co-operates in providing “helpdesk” service that is at the heart of attempts to improve RIA standards across the administration. Many countries, including **Germany, Japan** and **Portugal** have also created independent high-level commissions to assist in determining the shape of regulatory reform policy.

Source: OECD (2000c), *Regulatory Policies in OECD Countries*, Paris.

⁸ OECD (1997).

54. Adequately resourced (in terms of funding and trained staff) central oversight or co-ordination bodies can play a number of key roles in the reform process, including:

- Ensuring a ‘whole of government’ approach is taken to reform;
- Acting as an advocate of quality regulation and good regulatory governance; and
- Providing technical support to those applying regulatory tools.

55. The role of government ministries and their support is also crucial, but coordination is difficult to achieve when ministries are in separate ‘stove pipes’, that is, horizontal links between them are not strong. Regulatory reform cuts across all ministries which formulate and implement government policy. Central oversight or co-ordination bodies may help overcome this problem, to some extent, and encourage increased dialogue and interaction between the different ministries. But ultimately the ministries themselves must commit to regulatory reform and ensuring regulatory quality.

56. In addition, advisory councils – including representation from business and consumer interests – can help maintain momentum, provide advice and make information more widely available. They can provide the opportunity for members of the public to participate directly in the reform process and thereby create a sense of ownership in the process and constituency for further progress. They can also play an important role in communicating the benefits of reform to the community, a role that is strengthened when they are considered independent from government.

Independent regulators

57. Independent regulators are also part of a country’s regulatory structure. They include economic regulators for network industries, or regulators set up to support civil liberties and foster administrative transparency. Independent regulators have become more significant over the last decade.⁹ They contribute to improving regulatory quality, transparency, stability and expertise. When such regulators are responsible for making rules or interpreting them, they should operate under the same disciplines as other rule-makers, notably as regards RIA.

Box 18. Independent regulators

In most OECD countries, economic structural reforms, promoted in part by international commitments, have prompted the establishment of independent regulatory agencies and the redesign of existing regulators. These institutions are intended to provide neutral regulatory oversight in liberalized or privatized sectors, and prudential oversight of competitive markets. The design and management of such regulatory agencies constitute an important component of regulatory management. Key issues in this respect include considerations on how to establish institutions that are:

- Competent, accountable and independent;
- At arms length from short-term political interference;
- Capable of resisting capture by interest groups, but still
- Responsive to general political priorities; and
- Have decision-making procedures that take into account the particularities of the area being regulated, while at the same time maintaining transparency and accessibility for all stakeholders.

Source: OECD (2004e), *OECD Reviews of Regulatory Reform – Germany. Consolidating Economic and Social Renewal*, Paris.

⁹. For a recent discussion on the set up of independent regulators see OECD (2005), *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, Working Party on Regulatory Management and Reform, OECD, Paris, also available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>

58. Strong and effective institutions require expert staff and resources to provide all core functions. Expertise and experience need to be developed and maintained over time so that officials responsible for policy development and institutional design are more aware of and better able to identify what is necessary for high quality regulation that provides a better framework for investment. Synergies among regulatory institutions are crucial for policy coherence and effective coordination.

Building quality control and legal conformity

59. In the past 20 years, the regulatory reform agenda has undergone changes. At first, it was thought that governments just needed to get out of the way and let private enterprise take the lead. A period of deregulation followed. However, sometimes markets failed and this showed that markets require a solid foundation of good law to support their operation. Underlying laws are needed to define private property and provide for legal redress.

60. The first response to the new role of the regulatory State was to develop criteria to improve the quality of individual laws and regulations on a case by case basis. Behind this lies the recognition – based on years of experience with regulatory reform – that the success of economic and social regulations fundamentally depends on governments’ capacities to produce, co-ordinate, implement, and review regulations. Now, the concept of regulatory management is giving way to that of regulatory governance, reflecting the dynamic and pro-active role of government in providing quality regulation. Markets and democracy go hand in hand. And there must be a sound underpinning of law for markets and democracy to work. The legal framework is needed to underpin the transition from state-led to market-led growth. Good governance, backed up by supportive civic institutions, boosts the performance of markets.

Regulatory Impact Analysis (RIA)

61. RIA is perhaps the most important single tool (but all the tools are complementary and supporting). It aims to ensure that the most efficient and effective regulatory option is chosen by establishing a systematic and consistent framework for assessing the potential impacts of government action. RIA is about providing the information necessary to make better regulatory decisions. It aims to make transparent the costs and benefits of different regulatory and non-regulatory options that may be suggested by ministries. In this way, the trade-offs between different policy options are more apparent to policy makers. RIA is not, however, a substitute for political accountability, it is intended to complement good decision making by those empowered to make decisions and implement regulations.

62. There is no single model for a good RIA program. When designing a RIA program it is necessary to take into account institutional, social, cultural and legal contexts in the relevant country. An OECD study identified a number of good practices in Member countries which maximise the benefits to be gained from implementing a RIA program (see Annex 1).

63. In some countries there has been resistance to the concept of RIA because it may challenge traditional policy making processes. The focus on making trade-offs transparent, quantifying the both the costs and benefits of regulation and requiring regulation to have a clearly specified objective, can be challenging for some policy makers and regulators.

64. In countries where the concept of RIA is new, it may be prudent to introduce RIA elements over time as support for it grows and expertise in its use develops. Initially, for example, there could be a general requirement to identify those affected by a regulation prior to its introduction. This could develop over time to require more quantitative estimates of costs and benefits to be prepared. Consultation requirements could become more inclusive overtime. This approach of introducing elements of a full RIA program over time have been used successfully in a number of countries to facilitate the acceptance of RIA in the policy making process (see Box 19).

Box 19. Introducing RIA over time

In **Greece** the requirement to produce a budgetary impact statement is an important precedent for establishing full regulatory impact analysis. The Greek constitution requires that all legislative proposals, including amendments, must be accompanied by a budgetary impact assessment. This assessment reviews the future impact on the budget of the legislative proposal. Without a budgetary impact statement, Parliament cannot discuss or vote on a proposed bill.

Another approach to introducing RIA requirement is to target regulatory proposals which are likely to have a significant impact on the economy or the public. In **Korea**, the RIA system requires a rough estimate of costs for all regulations but a full RIA must be conducted for 'significant' regulations. These are defined as those which have a monetary impact over a certain amount, impact on more than 1 million people, impose a clear restriction on market competition or represent a clear departure from international standards.

In **Mexico**, the government has adopted a 'partially targeted' approach, where RIA is applied to all new laws and regulations but three possible levels of analytical rigour can be applied depending upon the importance of the regulation.

Sources: OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea*, Paris; OECD (2001d) *Regulatory Reform in Greece*, Paris; OECD (2004d) *Mexico - Progress in Implementing Regulatory Reform*, Paris.

Administrative Procedure Acts

65. The Administrative Procedure Act (APA) is a basic tool for controlling excessive administrative discretion. The adoption or amendment of administrative procedure laws should try to improve the orderliness of administrative decision-making, to define the rights of citizens more clearly, and to detail standard procedures for making, implementing, enforcing and revising regulation. Adopting these practices in legislative form effectively transforms them into rights that the public can assert. By strengthening citizens' rights and controlling arbitrary regulatory actions, these acts are fundamentally changing the relationships between the public administration and the citizen. The importance of these kinds of reforms for improving certainty and reducing regulatory risk in the market, while enhancing democratic accountability, can hardly be over-estimated.

66. APAs can have a wide scope. The following elements indicate the more or less frequently included matters, organised under headings broadly related to the regulatory "lifecycle":

- **Making regulation:** Consultation requirements at different stages of regulatory development, preparation of regulatory impact analysis; consideration of alternative instruments; publication requirements; dates of entry into effect; duration (including automatic "sunsetting") and disallowance.
- **Implementation and enforcement:** Availability of regulations; rules on incorporated material; general rules on extent and exercise of administrative discretions, including publication of objective criteria for judging applications, time-limits for decision-making, publication requirements for administrative decisions, requirements to give reasons for rejecting applications.

- **Revision and amendment:** Application of general procedural rules to amendments of existing regulation, rules on updating of incorporated material.
- **Appeals and due process.** Hearing procedures in relation to disciplinary actions for violation of the rights of regulated entities or for appealing rules and administrative actions such as enforcement and sanctions.

67. Few APAs cover the entire range of matters enumerated above. The content of administrative procedure laws therefore can vary quite widely between countries, with individual laws often reflecting the specific regulatory and administrative issues that have given rise to the legislation in the particular country (see Box 20).

Box 20. Administrative Procedure Acts: a clear legal instrument

In **Italy**, **Mexico** and **Spain**, the silence-is-consent or tacit authorisation rule switches the burden of action entirely: if administrators fail to act within time limits, the citizen is automatically granted approval.

Japan used its 1994 administrative procedure law to attack the problem of administrative guidance by forbidding the use of coercive guidance and establishing transparency standards for voluntary guidance.

In the **United States**, the cornerstone of the regulatory system is the 1946 Administrative Procedure Act, which established a legal right for citizens to participate in rule-making activities of the government on the principle of open access to all.

Mexico's reforms to its Federal Law of Administrative Procedures in 2000 established a broad framework of principles for regulatory quality and measures to enhance administrative transparency and consistency. These include rights of public access to information possessed by regulators, a clearer administrative appeal mechanism, and time limits for authorities to respond to a public request for information or authorisations and minimum criteria to be followed by public officials during an inspection.

In **Hungary**, the 1987 Act on Legislation established the limits to legislative action, defined the different types of regulatory instruments, regulated the process of preparing them, distributed the responsibilities of the different bodies involved in the process, and set out other important aspects such as the use of public consultation. The Act was heavily revised in 1999 and 2000 to improve these administrative controls, with an emphasis on legal harmonisation with the European Union.

A series of amendments to the 1958 Administrative Procedure Law were adopted in **Spain** to increase accountability and transparency across the public administration, that is, to move away from the authoritarian traditions of the Franco regime to new relations between the government and citizens. The powers of the Spanish central government organisation were redefined to separate the political from the administrative levels throughout the administration.

Korea has adopted in recent years several significant pieces of legislation providing controls on administrative discretion. The Administrative Procedure Act of 1996, which took effect in January 1998, sets out general requirements for making and implementing regulation; it also establishes the Administrative Appeals Commission to hear a wide range of administrative disputes and limits the use of informal "administrative guidance". The Administrative Disclosure Act seeks to make transparent the reasons underlying administrative decision-making in a range of areas. The Basic Act on Administrative Regulations, as the primary legislative driver of regulatory reform, includes additional procedural requirements for law-making (including Regulatory Impact Assessment and consultation) and emphasises transparency. Resistance to this legislation within the administration was strong. The Administrative Procedures Act was passed only after a decades-long battle against major opposition from the bureaucracy, which worried about the limits on administrative discretion implied by greater transparency and stricter procedures.

Technical capacities and skills

68. Human resources able to conduct regulatory reform are an essential element of capacity building. Many regulators do not have the capacity to conduct Regulatory Impact Analysis, for example, either because they lack of skills or lack of resources. Even if regulatory bodies have the capacity to do so, required analytical methods can be too complex and costly to be practical. The lack of skills reflects the fundamental disregard for the need for large scale, sustained and detailed training to be provided by co-ordinating bodies.

69. A fundamental role of oversight bodies is to increase regulatory capacities throughout the administration, as a means of ensuring systematically that higher quality is generated. Key tasks in support of this role include the publication and dissemination of extensive written guidance and the conduct of training in regulatory quality issues. This role is the one with the greatest long-term impact in implementing regulatory policy, since it is based on the need to achieve cultural change among regulators

3.2. Communication and consultation

70. Communication and consultation are two basic elements of regulatory transparency. Transparency's importance to the regulatory policy agenda springs from the fact that it can address many of the causes of regulatory failures, such as regulatory capture and bias toward concentrated benefits, inadequate information in the public sector, rigidity, market uncertainty and inability to understand policy risk, and lack of accountability. Transparency of the regulatory policy itself, as well as its institutions, tools and process is equally important for its success. Transparency encourages the development of better policy options, and helps reduce the incidence and impact of arbitrary decisions in regulatory implementation. Transparency is also rightfully considered to be the sharpest sword in the fight against corruption.

71. Open dialogue, communication and consultation involving all major stakeholders on the benefits and costs of reform will improve the understanding of impacts, increase regulatory transparency and reduce transition costs. It will also improve the legitimacy and credibility of government actions.

Communication strategies

72. Access to regulatory information is a precondition for a well-functioning market. Investors base business decisions on the formal and informal regulatory framework as well as the predictability of regulatory changes. Also, lack of clear knowledge of the existing framework can foster non-compliance by businesses and create possibilities for unethical behaviour. Improving the clarity of legal and regulatory frameworks and the effectiveness of communication and access arrangements is fundamental to make substantial progress in the regulatory reform agenda.

73. Different transparency tools and mechanisms, including new information and communication technologies (ICT) are now available for governments and regulators. ICT can be used to share information, improve effective access to consultation opportunities, reduce transaction costs and open access to government markets. The potential use of ICT-based approaches in areas such as public consultation, electronic data filing, one-stop shops and government procurement is still to be fully exploited.

Consultation mechanisms

74. The use of public consultation has different implications for the improvement of the regulatory framework. First, consultation is increasingly being used to collect empirical information for analytical purposes, especially as a precondition for the move toward more analytically based models of decision-making processes (*e.g.*, the use of impact assessments to evaluate the impact of regulations). Thus, consultation is a cost-effective source of data, as well as a source of information on issues such as the acceptability of different policies, which can be essential in determining practicability and designing compliance and enforcement strategies.

75. Second, consultation mechanisms are also being increasingly characterised by greater openness and accessibility, particularly for smaller, less organised interests. This reflects a move away from corporatist modes of governance toward more pluralistic approaches. The use of information technology innovations has had a substantial benefit in increasing the effective availability of opportunities for consultation. The provision of draft legislation, discussion papers or other material via the Internet or the ability to submit comments electronically is the proof of the new use of IT mechanisms for effective consultation.

3.3. *Constituency development*

76. The sustainability and coherence of reform depends on its acceptance by citizens. Concrete and credible steps are needed to demonstrate to citizens that important public interests such as safety and equity will be safeguarded within dynamic and global markets. These steps can engender public confidence that, in turn, reduces political constraints and the risks of excessive regulation, and speeds up, deepens, and sustains market reforms. Lack of trust is a major cause of over-regulation. When effective, efficient government action improves trust in markets and states, it contributes to the performance of both.

77. Political demand for regulatory reform is also relevant. Adoption of the policy at high political levels lends authority to the institutions of reform and ensures that the government incentives to strive to achieve the policy's objectives.

Changing the administrative culture

78. One of the most difficult challenges to implement regulatory reform is to change the country's administrative culture. This is needed for several reasons. First, legal conformity is not sufficient to issue regulations. As regulatory management and reform has been implemented, it is clearer that there is a need to include economic criteria when designing regulations. But this raises a different set of questions which many public servants are not trained to handle. Second, policy-makers should ask whether regulation is necessary, but this is different when the enactment of a regulation is politically expedient. Last but not least, there is a tendency of government officials to think they know best and mistrust the market.

4. Conclusions

79. Regulatory reform should be an identifiable policy integrated within the broader governance agenda, making a contribution to the continuous structural adjustment of economies and societies. In many countries, administrations have not yet fully integrated the need for regulatory reform, and remain too inward-looking. The starting point to introduce changes is not easy to identify, as countries differ in their institutional and cultural constraints, in their public policy goals and in the extent to which they may consider certain economic sectors to fulfil public service functions.

80. Key challenges include not only promoting an understanding of the economic importance of regulation, but also integrating a comprehensive approach that maximise the efficiency and effectiveness of regulation. The introduction of specific strategies that can contribute to move forward may help to define the agenda for regulatory reform (see Box 21).

Box 21. Forward looking strategies

Some forward-looking strategies that governments could introduce to start with regulatory reform are:

- *action plans*, to indicate policy objectives that include regulatory goals;
- *annual reports*, to highlight outcomes and results of regulatory policy objectives;
- *priority-setting*, to identify priorities for integrating elements of regulatory reform and allocating resources;
- *self-assessments*, to revise regulatory needs and policy recommendations; etc.

ANNEX 1. GETTING MAXIMUM BENEFIT FROM RIA: GOOD PRACTICES

The following key elements are based on good practices identified in OECD countries:

1. Maximize political commitment to RIA. The most effective programmes are those that require RIA as a condition for the consideration of new regulations and laws.
2. Allocate responsibilities for RIA program elements carefully. Responsibilities for RIA programme elements, such as objectives, legal analyses, justification and effects, should be allocated carefully, sharing them between ministries and a central quality control unit.
3. Train the regulators. Regulators must have the skills to conduct high-quality RIA. They should clearly understand the methodological and data collection processes and the role RIA plays in assuring regulatory quality.
4. Use a consistent but flexible analytical method. Determining which method to apply is a central element of RIA design and performance. Several RIA methods are commonly used in OECD countries. These include: benefit/cost analysis, cost effectiveness or cost/output analysis, fiscal or budget analysis, socio-economic impact analysis, consequence analysis, compliance cost analysis and business impact tests.
5. Develop and implement data collection strategies. The usefulness of a RIA depends on the quality of the data used to evaluate the impact of a proposed or existing regulation.
6. Target RIA efforts. Policy-makers should target RIA towards proposals that are expected to have the largest impact on society, and ensure that all such proposals are subject to RIA scrutiny.
7. Integrate RIA with the policy-making process, beginning as early as possible. RIA is a challenging process that needs to be built up over time. It has to be integrated into the policy-making process if the disciplines it brings are to become a routine part of policy development.
8. Communicate the results. The assumptions and data used in RIA can be improved if they are tested through public disclosure and consultation.
9. Involve the public extensively. The public, and especially those affected by regulations, can often provide much of the data that are needed to complete the RIA. Consultation can furnish important information on the feasibility of proposals, on the range of alternatives considered, and on the degree to which affected parties are likely to accept the proposed regulation.
10. Apply RIA to existing as well as new regulation. RIA is equally useful in reviewing existing regulation as it is in assessing proposed new regulatory measures

Source: OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, Paris.

BIBLIOGRAPHY

- OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OCDE/GD(95)95, OECD, Paris.
- OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, OECD, Paris.
- OECD (1999c), *Regulatory Reform in Japan*, OECD, Paris.
- OECD (1999d), *Regulatory Reform in Mexico*, OECD, Paris.
- OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary*, OECD, Paris.
- OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea*, OECD, Paris.
- OECD (2000c), *Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, OECD, Paris.
- OECD (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2001c), *Regulatory Reform in Ireland*, OECD, Paris.
- OECD (2001d) *Regulatory Reform in Greece*, OECD, Paris.
- OECD (2002a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2002b), *Regulatory Reform in Canada – Maintaining Leadership through Innovation*, OECD, Paris.
- OECD (2002c), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2002d), *Regulatory Reform in the United Kingdom – Challenges at the Cutting Edge*, OECD, Paris.
- OECD (2002e), *Regulatory Reform in Turkey*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Surveillance of Public Expenditure: Synthesis of Findings in EDRC Countries*, Economics Department Policy Committee, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, OECD, Paris.
- OECD (2004a), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Special Group on Regulatory Policy, OECD, Paris.
- OECD (2004b), *Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2004c), *Regulatory Reform in France – Charting a Clearer Way Forward*, OECD, Paris.
- OECD (2004d), *Mexico - Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2004e), *Regulatory Reform in Germany – Consolidating Economic and Social Renewal*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris.

PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE POUR LA QUALITÉ ET LA PERFORMANCE DE LA RÉGLEMENTATION

L'objectif de la réforme de la réglementation est de renforcer les économies nationales et leur capacité d'adaptation au changement. L'amélioration de la réglementation et les réformes structurelles doivent compléter des politiques budgétaires et conjoncturelles rationnelles. L'évolution sociale, économique et technologique continue et profonde oblige les autorités publiques à prendre la mesure des effets cumulatifs et interdépendants des régimes réglementaires, et à s'assurer que l'organisation et les mécanismes réglementaires sont pertinents et robustes, transparents, responsables et orientés vers l'avenir. La réforme de la réglementation n'est pas un effort ponctuel, mais une action dynamique, pluridisciplinaire, à long terme.

La première série de recommandations de l'OCDE pour la réforme de la réglementation a été approuvée par les ministres en 1997. Elle a donné des orientations aux pays membres pour améliorer les politiques et les instruments réglementaires, renforcer l'ouverture des marchés et la concurrence, et réduire le poids de la réglementation. Les examens par pays de la réforme de la réglementation entrepris en 1998 et les études de suivi lancées en 2004 montrent, documents à l'appui, l'importance des progrès réalisés et en dégagent des enseignements pour renforcer la culture de la concurrence, encourager le démantèlement des barrières à l'entrée, généraliser l'analyse d'impact de la réglementation, favoriser un nouvel examen des substituts à la réglementation et l'intégration des critères d'ouverture des marchés dans les mécanismes réglementaires.

De 1997 à 2005 : Évolution de la politique de la réglementation

La nature de la réforme réglementaire a évolué ces dix dernières années, et le titre de ces recommandations veut s'en faire l'écho. Pendant les années 90, on s'attachait essentiellement aux mesures visant à réduire la taille des administrations publiques, souvent par des initiatives isolées, mais ces efforts fragmentaires n'ont pas permis d'éliminer des barrières non tarifaires, des pratiques anticoncurrentielles et des charges administratives profondément enracinées qui entravent la création et la croissance des entreprises, les gains de productivité, l'investissement et les échanges internationaux. Éliminer la réglementation superflue, notamment dans le secteur des services publics en réseau, conserve toute son importance, mais ce n'est pas suffisant. Lorsque les autorités publiques s'adressent à l'extérieur pour assurer la prestation des services, il leur faut réglementer pour formuler les conditions du marché et l'intérêt général. « Qualité et performance de la réglementation » rend la dynamique d'une stratégie permanente qui mobilise l'ensemble des administrations.

Les *Recommandations de 1997* ont passé l'épreuve du temps. À partir des enseignements de l'expérience tirés de vingt examens par pays et d'autres études, ces recommandations ont été examinées et actualisées avec soin pour aider les pays à faire face aux défis du XXI^e siècle, avec l'engagement renouvelé de moderniser la réglementation. Les sept principes originaux ont été conservés, mais les notes explicatives et les recommandations auxiliaires ont été augmentées. Parmi les questions qui reçoivent plus d'attention en 2005 qu'en 1997, on citera la cohérence de l'action menée et la coordination pluri-niveaux ; l'évaluation *ex ante* des mesures proposées ; la politique de la concurrence dans le secteur des réseaux de services d'intérêt public ; l'ouverture des marchés ; la conscience des risques ; et la mise en œuvre des politiques suivies. Ce programme d'action requiert une stratégie intersectorielle anticipative pour que la réglementation soit plus adaptable, tout en restant prévisible. Les *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* soulignent la dynamique prospective de l'adaptation au XXI^e siècle des politiques, des instruments et des institutions réglementaires.

Un nombre croissant de pays non Membres s'intéressent aux questions de réforme de la réglementation, comme l'ont montré l'examen récent de la Russie, le premier d'un pays non Membre, la participation du Brésil et du Chili en qualité d'observateurs au Groupe spécial sur la politique de la réglementation, les conférences sur les politiques de réglementation en Chine en 2003 et en 2004, l'Initiative sur la gouvernance de la réglementation dans le cadre de la Charte pour l'investissement en Europe du Sud-Est, et l'achèvement de la Liste de contrôle intégrée APEC-OCDE pour la réforme de la réglementation. La réforme de la réglementation est un thème central dans le programme de Bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays arabes, soutenu par l'OCDE et le PNUD. Toutefois, la mise en œuvre de politiques d'amélioration de la réglementation est difficile dans de nombreux pays en transition et en développement, quand les systèmes institutionnels et démocratiques sont encore fragiles. Les programmes d'aide au développement bilatéraux et multilatéraux aident à développer les capacités en matière d'analyse d'impact de la réglementation et les systèmes de politiques de la réglementation dans de nombreux pays, où à terme, les processus et les normes réglementaires devraient permettre d'améliorer la transparence, la responsabilité et les résultats économiques. Les Principes directeurs de 2005 auront donc un impact au-delà des pays membres de l'OCDE, partout où les autorités publiques renforcent les politiques et institutions nationales de manière à améliorer l'investissement et les échanges.

Cette série de principes ont été examinés par les Comités de la concurrence et des échanges et par le Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire dans le contexte de bilans visant à déterminer les enseignements concernant la mise en œuvre qui peuvent être tirés des vingt examens par pays réalisés jusqu'à 2003 et résumés dans le rapport « Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire ». Le Groupe spécial sur la politique de la réglementation a approuvé les Principes à sa 4^{ème} réunion le 15 mars 2005, et le Conseil de l'OCDE les a entérinés le 28 avril 2005.

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

Engager la réforme de la réglementation au niveau politique le plus élevé, en reconnaissant que les éléments clés de la politique réglementaire – mesures, institutions et instruments – doivent être considérés comme un tout et appliqués à tous les niveaux d'administration. Expliquer clairement au public les objectifs, les stratégies et les avantages des réformes.

Définir les principes d'une « réglementation de qualité », sur la base de la *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Une réglementation de qualité devrait : (i) répondre à des objectifs clairement définis et être efficace pour la réalisation de ces objectifs ; (ii) reposer sur un fondement juridique et empirique rationnel ; (iii) procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu à la fois de la répartition des effets dans l'ensemble de la collectivité et de l'impact économique, environnemental et social ; (iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché ; (v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs ; (vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs ; (vii) être cohérente avec les autres réglementations et politiques et (viii) être compatible autant que possible avec les principes qui visent à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement au niveau national et international.

Créer des mécanismes de coordination efficaces et crédibles, veiller à la cohérence des grands objectifs, clarifier les responsabilités en matière de qualité de la réglementation et s'assurer des moyens de répondre à un environnement qui évolue rapidement. Faire en sorte que les cadres institutionnels soient adéquats et les ressources suffisantes, et que des systèmes soient en place pour gérer efficacement les ressources réglementaires et exécuter les missions d'application. Renforcer la qualité de la réglementation

en dotant du personnel qui convient les services chargés des questions de réglementation, en organisant régulièrement des sessions de formation et en recourant efficacement à la consultation, notamment par le biais d'organes consultatifs réunissant les parties prenantes.

Encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, renforcer la coordination et éviter les chevauchements de compétences entre les autorités réglementaires et les niveaux d'administration ; dans les administrations publiques, appliquer à la réglementation des critères de qualité comme la transparence, la non-discrimination et l'efficacité, et inciter les organismes privés tels que les organismes de normalisation à adopter des critères de qualité de la réglementation fondés sur les Recommandations de l'OCDE.

Adopter une approche dynamique pour l'amélioration des systèmes réglementaires au fil du temps en s'attachant au volume des réglementations en vigueur et à la qualité des nouvelles réglementations, et faire en sorte que les réformes soient exécutées dans un ordre logique et que les marchés qui sont liés soient libéralisés ensemble si cela est possible. Tirer pleinement parti de l'évaluation *ex post*.

2. Procéder systématiquement à une analyse d'impact et à un réexamen des réglementations pour vérifier si, dans un environnement économique et social complexe en constante mutation, elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés.

Réexaminer les réglementations (économiques, sociales et administratives) à la lumière des principes de bonne réglementation et dans l'optique des destinataires plutôt que dans l'optique du responsable de la réglementation ; mettre à jour les réglementations par des mécanismes automatiques de réexamen comme la fixation d'une durée de validité limitée.

Étudier, le cas échéant et lorsque c'est possible, des substituts à la réglementation, notamment l'autorégulation, qui donneront plus de latitude aux particuliers et aux entreprises ; dans l'analyse de ces substituts, il faut tenir compte de leurs coûts, de leurs avantages, de leurs effets redistributifs, de leur impact sur la concurrence et l'ouverture des marchés, et des contraintes administratives.

Procéder à une évaluation des instruments et institutions réglementaires fondée sur la performance pour déterminer dans quelle mesure ils contribuent efficacement à une bonne réglementation et aux résultats économiques, et pour évaluer leur rapport coût-efficacité.

Axer le réexamen sur les réglementations dont la réforme produira les avantages les plus importants et les plus visibles, en particulier sur celles qui restreignent la concurrence et l'ouverture des marchés et sur celles qui affectent les entreprises, notamment les PME.

Examiner aussi bien les projets de réglementation que les réglementations en vigueur dans l'optique de la qualité réglementaire, de la concurrence et de l'ouverture des marchés ; veiller au respect des normes de qualité au moment de la rédaction ou du réexamen des réglementations, de préférence sous la supervision d'un organisme créé spécialement à cet effet.

Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans l'élaboration, le réexamen et la réforme des réglementations importantes et utiliser l'AIR pour évaluer l'impact sur les objectifs d'ouverture des marchés et sur la concurrence ; conforter l'AIR par des programmes de formation et par une évaluation a posteriori qui permettra de contrôler la qualité et la bonne application ; prévoir dans l'AIR des modalités d'évaluation et de gestion des risques. Veiller à ce que l'AIR contribue de manière déterminante à la qualité de la réglementation et à ce qu'elle soit conduite en temps voulu, avec clarté et transparence.

Alléger le plus possible la charge réglementaire globale des administrés concernés, en en faisant un objectif explicite, à la fois pour réduire le coût administratif que supportent les particuliers et les entreprises et pour contribuer à une plus grande efficacité économique. Mesurer cette charge globale sans perdre de vue l'intérêt de la réglementation.

3. *Veiller à ce que les réglementations, les institutions réglementaires chargées de leur mise en œuvre et les procédures réglementaires soient transparentes et non discriminatoires.*

Mettre en place des dispositifs réglementaires tels que l'intérêt public ne soit pas subordonné aux intérêts des entités et parties prenantes réglementées.

Consulter toutes les parties substantiellement et potentiellement concernées, nationales ou étrangères, s'il y a lieu le plus tôt possible lors de l'élaboration ou du réexamen des réglementations, en veillant à ce que cette consultation vienne elle-même à son heure en toute transparence, et que son objet soit bien compris.

Faire en sorte que les entreprises d'un secteur ne bénéficient pas d'avantages particuliers ou ne supportent pas des coûts particuliers du fait d'une réglementation, sauf si l'on peut démontrer que ces avantages ou coûts sont nécessaires pour servir l'intérêt du public ou pour empêcher l'exercice d'un pouvoir de marché.

Créer et tenir à jour en permanence des registres publics où soient consignées les réglementations et les formalités imposées aux entreprises, ou veiller par d'autres moyens à ce que les entreprises nationales et étrangères puissent s'informer aisément de toutes les obligations qui leur incombent. Pour informer le public de la réglementation et recueillir ses commentaires, il faut faire des sites Web interactifs accessibles par voie électronique un objectif prioritaire.

S'assurer que les procédures administratives d'application des réglementations et les décisions réglementaires soient transparentes et non discriminatoires, comportent un mécanisme de recours contre les décisions individuelles et ne retardent pas inutilement les décisions des entreprises ; veiller à l'existence de voies de recours efficaces.

Veiller à ce que les institutions réglementaires rendent des comptes et soient transparentes, et prévoir des mesures en faveur de l'intégrité.

4. *Réexaminer, et renforcer le cas échéant, la portée, l'efficacité et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.*

Comblent les lacunes d'ordre sectoriel que peut comporter le champ d'application du droit de la concurrence, sauf à prouver que les intérêts primordiaux de la collectivité ne peuvent être servis par des moyens plus efficaces. Dans un souci de cohérence, l'application du droit de la concurrence et la réglementation sectorielle qui vise à promouvoir la concurrence et la libéralisation des échanges devront être coordonnées.

Faire respecter énergiquement le droit de la concurrence lorsque la collusion, l'abus de position dominante, ou une fusion anticoncurrentielle ou monopolistique peuvent compromettre la réussite de la réforme. Utiliser des instruments efficaces, notamment des programmes de clémence, pour déceler et dissuader les violations de cartels les plus flagrantes. Les sanctions infligées en cas de pratiques anticoncurrentielles devront être suffisantes pour avoir un effet dissuasif ; autrement dit, elles devront être proportionnées au gain escompté par l'auteur de la violation, au risque de détection et au risque d'atteinte à l'intérêt du public.

Doter les autorités de la concurrence des pouvoirs et des moyens nécessaires pour promouvoir les réformes et pour sensibiliser le public au rôle et aux effets bénéfiques de la concurrence.

5. *Concevoir les réglementations économiques dans tous les secteurs de façon qu'elles favorisent la concurrence et l'efficacité, et les éliminer sauf s'il apparaît clairement qu'elles sont le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.*

Faire en sorte que les restrictions à la concurrence qui sont de nature réglementaire soient limitées et proportionnées aux intérêts publics auxquels elles répondent.

Réexaminer périodiquement les aspects de la réglementation économique qui restreignent l'entrée, l'accès sur le marché et la sortie du marché, ainsi que la fixation des prix, la production, les pratiques commerciales normales et le mode d'organisation des entreprises pour s'assurer que l'intérêt de la réglementation l'emporte sur son coût, et que d'autres dispositions ne permettraient pas aussi bien d'atteindre les objectifs de la réglementation sans peser autant sur la concurrence.

Promouvoir l'efficacité et le passage à une situation de concurrence effective dans les cas où les réglementations économiques restent nécessaires à cause d'un risque d'abus de pouvoir de marché. En particulier, (i) dans les cas appropriés comme la privatisation et la réforme des marchés en voie d'ouverture à la concurrence, séparer les activités potentiellement concurrentielles des réseaux de services d'utilité publique réglementés et procéder par ailleurs aux restructurations nécessaires pour stimuler la concurrence ; (ii) promouvoir au profit de tous les participants au marché un accès non discriminatoire aux installations essentielles de réseau, en temps voulu et dans des conditions de transparence ; (iii) promouvoir l'interconnexion des réseaux entre zones géographiques voisines ; (iv) recourir à des mécanismes de régulation des prix, notamment le plafonnement et d'autres mécanismes, par exemple les régimes de surveillance et de publicité des prix, pour encourager les gains d'efficacité si des mesures de contrôle des prix sont nécessaires.

Faire en sorte que le consommateur puisse choisir l'entreprise avec laquelle il traite, de façon à pouvoir changer de fournisseur pour un coût raisonnable et sans restrictions indues.

Réexaminer périodiquement la participation publique ou les intérêts financiers de l'État dans les entreprises disposant d'un pouvoir de marché et vérifier qu'ils ne nuisent pas exagérément à la concurrence ou ne font pas obstacle aux réformes pro-concurrentielles.

Réexaminer périodiquement la nécessité des obligations de service universel, leur efficacité et la nécessité de maintenir les restrictions à l'entrée sur le marché et la taxation des prix.

6. *Supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et à l'investissement en poursuivant la libéralisation et prendre davantage en compte et mieux intégrer l'ouverture des marchés dans l'ensemble du processus réglementaire, de façon à renforcer l'efficacité économique et la compétitivité.*

Mieux intégrer la prise en compte des principes d'ouverture des marchés dans la conception et la mise en œuvre des réglementations et dans la réalisation des AIR sachant que l'environnement réglementaire intérieur influe de plus en plus sur l'ouverture des marchés vu les progrès de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Mettre en œuvre – et coopérer avec les autres pays pour les renforcer – les règles et principes internationaux visant la libéralisation des échanges et de l’investissement, en prêtant une attention particulière à la transparence, à la non-discrimination, à la prévention des restrictions inutiles aux échanges, à l’harmonisation dans la perspective de normes internationales, à la rationalisation des procédures d’évaluation de la conformité et à l’application des principes de concurrence.

Réduire prioritairement les obstacles réglementaires aux échanges et à l’investissement qui tiennent à des obligations divergentes, redondantes ou dépassées imposées par les pays.

Œuvrer à l’élaboration et à l’utilisation de normes harmonisées au niveau international sur lesquelles s’appuieront les réglementations nationales, ainsi qu’au réexamen et à l’amélioration de ces normes en collaboration avec les autres pays, de façon qu’elles continuent de répondre avec efficacité et efficaciaité à leurs objectifs initiaux.

Élaborer des critères clairement définis pour l’équivalence des normes, mesures et qualifications étrangères aux normes, mesures et qualifications nationales, lorsque l’objectif réglementaire est le même. Offrir aux producteurs et prestataires de services étrangers des mécanismes transparents et accessibles lorsqu’ils veulent établir l’équivalence.

Élargir la reconnaissance des méthodes et résultats des évaluations de conformité effectuées par les autres pays à l’aide, par exemple, d’accords de reconnaissance mutuelle (ARM), de la reconnaissance unilatérale de l’équivalence, des mesures favorisant la déclaration de conformité de la part du fournisseur ou d’autres moyens. Encourager le développement des capacités nationales d’accréditation et veiller à ce qu’elles soient faciles d’accès.

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

Appliquer les principes de bonne réglementation lors de l’examen et de l’adaptation des politiques suivies dans les domaines notamment de la fiabilité, de la sécurité, de la santé, de la protection des consommateurs et de la sécurité des approvisionnements énergétiques, de manière à ce qu’elles restent efficaces et aussi efficaces que possible dans un environnement de marché concurrentiel ; procéder à une libéralisation lorsque les effets bénéfiques de la concurrence et de l’ouverture des marchés sont compatibles avec la réalisation d’autres objectifs importants ; élargir le champ de la qualité de la réglementation aux services publics. Reconnaître que, les objectifs de l’action publique se multipliant, il est de plus en plus difficile de concevoir et d’évaluer les réglementations.

Évaluer les risques pour le public et pour l’action des pouvoirs publics dans un environnement évolutif de façon aussi complète et transparente que possible afin de mieux déterminer les responsabilités de toutes les parties prenantes.

Réexaminer les dispositifs non réglementaires, notamment les subventions (directes et indirectes) et la politique de passation des marchés publics, et les réformer lorsqu’ils faussent inutilement la concurrence et l’ouverture des marchés.

Faire en sorte que les programmes visant à réduire les coûts potentiels de la réforme de la réglementation soient bien ciblés, qu’ils aient un caractère transitoire, et qu’ils facilitent la réforme sans la retarder.

DOCUMENT DE REFERENCE : RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS LES PAYS DE L'OCDE

Introduction¹⁰

1. L'objectif du présent document est de donner un aperçu des premiers développements de la réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE et d'identifier les éléments clés favorisant sa mise en œuvre. La première section examine les conditions de la réforme et la transition vers la qualité réglementaire. S'appuyant sur des exemples de pays de l'OCDE qui font partie des principales économies industrialisées ou des économies en transition ou émergentes, la deuxième section du présent document est consacrée aux premières mesures prises pour mettre en œuvre la réforme réglementaire. La troisième section se concentre sur les éléments clés favorisant son application tels que la mise en place de capacités, la communication et la consultation ainsi que le développement d'une mobilisation en sa faveur.

2. Avec la mondialisation qui se caractérise par une évolution rapide du contexte économique, social et technologique ainsi qu'une concurrence qui s'internationalise, le rôle que joue la réglementation est primordial. Si elle établit des barrières au libre-échange qui ne sont pas nécessaires, redouble les responsabilités des autorités administratives et des citoyens ou protège des intérêts établis de la concurrence, la réglementation risque bien d'être un obstacle. Ainsi, de plus en plus de pays, membres ou non de l'OCDE, lancent des programmes ambitieux qui ont pour but de réduire les coûts d'une réglementation mal conçue ou d'améliorer sa qualité.

3. La réforme réglementaire ne se résume pas à une question technique qui consiste à corriger les dispositions en vigueur. Le système de gestion de la réglementation, à savoir les processus et institutions au moyen desquels les réglementations sont élaborées et appliquées et des jugements rendus, doit étayer les objectifs de la gouvernance de manière efficace, transparente et fiable. Les principes de gestion de la réglementation de l'OCDE préconisent de déréglementer là où les marchés fonctionnent mieux que les administrations, de réglementer correctement là où les marchés ne peuvent pas fonctionner sans les administrations, de mettre en place des dispositifs capables d'assurer que la législation soit cohérente et bien gérée et de veiller à ce que les réglementations soient conçues pour garantir les principes démocratiques.

4. Mettre en place la réforme n'est pas aisé mais prendre du retard dans les réformes à opérer augmente les coûts du changement dans bien des cas. Il peut également arriver que les difficultés et la complexité de la réforme entreprise s'avèrent plus importantes que prévu, ce qui met en lumière nombre de questions concernant les risques et coûts des réformes à mettre en œuvre ainsi que l'opposition permanente d'intérêts établis. Il n'en demeure pas moins que de nombreux enseignements ont été tirés des réformes entreprises et de la façon dont elles ont été menées et on a constaté que l'absence de réforme implique souvent des risques et des problèmes plus importants.

5. La promotion du bien-être économique et social des citoyens est une mission essentielle des gouvernements démocratiques. Pour atteindre cet objectif, un large éventail de politiques publiques sont en place comme celles qui ont pour but la stabilité macroéconomique, le développement de l'emploi, l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation professionnelle, l'égalité des chances, la promotion de l'innovation et de la capacité à entreprendre ainsi que l'adoption de normes de qualité de l'environnement, de santé et de sécurité élevées. La réglementation assure un cadre juridique prévisible qui permet aux entreprises et aux citoyens de prendre des décisions, de planifier et d'investir. Les pouvoirs publics utilisent depuis longtemps la réglementation économique, sociale et administrative (voir encadré 1) pour mieux faire coïncider les intérêts public et privé sur les marchés.

10. Pour des informations complémentaires, vous pouvez contacter Delia Rodrigo, administrateur, Division de la politique réglementaire, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Tel: 33 1 45 24 16 53 ou courrier électronique : delia.rodrigo@oecd.org.

Encadré 1. Qu'entend-on par réglementation ?

Dans les documents de l'OCDE, le terme réglementation désigne toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Les réglementations se décomposent en trois catégories :

- Les réglementations économiques interviennent directement dans des décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché.
- Les réglementations sociales protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale.
- Les réglementations administratives recouvrent les formalités administratives par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles.

Source: OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.

1. De la déréglementation à la réforme de la réglementation

1.1. Contexte de la réforme

6. Au cours des dernières décennies, différentes étapes ont marqué la mise en place de la réforme de la réglementation. Le rôle de l'Etat par rapport à l'économie et la société est en train de changer. Même si le 20^{ème} siècle a connu une croissance rapide du rôle et de la présence de l'Etat, des efforts ont été entrepris il y a plusieurs décennies tant pour « faire reculer les frontières de l'Etat » en libérant ainsi les économies de marché, que pour redéfinir les relations de l'Etat avec l'économie et les citoyens. La réduction de l'intervention directe de l'Etat dans l'économie par la privatisation des entreprises contrôlées par l'Etat, la réduction du contrôle des prix et des autorisations, etc. a entraîné un changement dans le mode d'intervention. Du point de vue de la politique de la réglementation, cela a donné naissance au concept d'« Etat régulateur » autrement dit un Etat qui reste stratégiquement responsable de l'économie et de la société mais avec un rapport aux citoyens et à l'économie plus distancié.¹¹ Le secteur public reste un aspect majeur dans la mesure où il représente une part très importante de l'économie dans l'ensemble des pays de l'OCDE¹² et la plupart des pays en développement.

7. Les premières mesures de « déréglementation » ont été motivées par le ralentissement économique et reposaient sur l'idée que la réglementation gênait l'économie dans la mesure où elle étouffait l'innovation et l'entrepreneuriat. Mais ces premiers efforts destinés à faire reculer l'inflation de la réglementation n'ont que partiellement abouti. La déréglementation a ouvert la voie dans les années 80 et 90 à la réforme de la réglementation et de sa gestion et, plus récemment, à la mise en place d'un agenda global de la politique de la réglementation.

8. Face aux innovations technologiques, à la demande de meilleurs services de la part des consommateurs, à l'évolution des économies manufacturières vers des économies de service et à l'interdépendance des marchés régionaux et mondiaux, les pouvoirs publics abordent une transition vers un mode de croissance impulsée par les marchés pour maintenir les performances économiques. Ces évolutions ont nécessité des réformes des conditions de l'offre qui stimulent la concurrence et réduisent l'inefficacité de la réglementation. Ainsi, la réforme réglementaire s'est imposée de plus en plus comme un volet essentiel des politiques économiques.

¹¹. «L'Etat régulateur» a une signification plus spécifique dans le cas d'entreprises contrôlées par l'État dans la mesure où on distingue les fonctions d'élaboration des règles, de l'application de celles-ci et de propriété.

¹². Le pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB dans la zone OCDE était légèrement supérieur à 40 % en 2002. OCDE (2003).

1.2. Transition vers la qualité réglementaire favorisant une meilleure prestation de services publics

9. Des progrès ont été accomplis dans la mise en place d'un cadre conceptuel plus solide favorisant la qualité de la réglementation. Au commencement, la conception initiale d'une réforme de la réglementation en tant que processus de simple élimination ou de révision de certaines règles a évolué vers une compréhension des transformations touchant aux procédures et institutions et finalement des profondes transformations culturelles qui s'imposaient dans beaucoup de domaines des secteurs public et privé. Il en est résulté un agenda de réforme difficile, complexe et multiforme, une tâche que la plupart des réformateurs ne pouvaient mener à bien faute de disposer d'assez d'influence ou de moyens et qui était parfois mal adaptée au cycle politique.

10. Face à la montée de pressions internes et externes, les pouvoirs publics n'avaient pas d'autre choix que de persévérer. De nouveaux environnements dotés de systèmes de réglementation de qualité médiocre ont de plus en plus pénalisé les citoyens. Les carences de la réglementation ont affaibli la confiance dans l'administration. L'internationalisation accrue de l'économie mondiale a accentué ces tendances. Il est apparu que les techniques traditionnelles de gestion économique basées sur les politiques monétaires et budgétaires ne fonctionnaient plus correctement de sorte que la réforme réglementaire est apparue comme un recours aux décideurs confrontés à un chômage élevé, à une faible productivité et à l'exigence nouvelle d'être « compétitif » sur le plan international.

11. La réforme réglementaire s'est inscrite dans le cadre d'une mutation économique et sociale plus vaste. Les pays ont été et sont encore confrontés à l'urgente et difficile transition vers un mode de croissance impulsé par le marché, pour maintenir leurs performances économiques face aux innovations technologiques, aux modifications de la demande des ménages et à l'interdépendance des marchés régionaux et mondiaux. Dans cette phase, les réformes des conditions de l'offre, destinées à stimuler la concurrence et à réduire les réglementations inefficaces, sont devenues des composantes essentielles d'une politique économique efficace.

12. C'est pourquoi le programme de réformes à accomplir a commencé à s'étoffer avec l'adoption d'un ensemble de politiques, de disciplines et d'instruments couvrant de nombreux aspects. Leur vocation serait d'être utilisés en permanence et non pas de façon épisodique. Dans une perspective plus vaste, ce changement s'est traduit par un soutien politique explicite au programme de refonte réglementaire, matérialisé par le lancement d'une politique de réforme concernant l'État dans son ensemble, souvent assortie de délais, d'objectifs et de mécanismes d'évaluation.

13. La politique de la réglementation est aujourd'hui un élément essentiel du cadre beaucoup plus large de la gouvernance dont les objectifs sont la transparence, la légitimité, la responsabilité, la confiance dans l'administration, l'efficacité et la cohérence des politiques publiques. Pour atteindre ces objectifs, le lien entre, d'une part, la politique de la réglementation et la promotion de la qualité de la réglementation et, d'autre part, d'autres politiques horizontales telles que la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés est fondamental (voir encadré 2).

Encadré 1. Qualité réglementaire : un agenda dont tous les éléments sont solidaires

Les travaux de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, rassemblés dans plus de vingt examens par pays et diverses études thématiques, ont souligné que différentes politiques et perspectives sur la qualité réglementaire se renforcent mutuellement et doivent être considérées dans le cadre d'une approche de « l'administration dans sa globalité » :

- Considérées de haut, dans une perspective économique, les réformes de la réglementation du marché des produits sont une composante importante des politiques structurelles qui vont dans le sens d'une croissance économique soutenue.
- Il existe une relation étroite et positive entre l'objectif de promotion des principes de la politique de la concurrence et l'objectif de promotion d'une réglementation de qualité et de la réforme de la réglementation. Les politiques de la concurrence sont plus vigoureuses et plus cohérentes, et les politiques de la réglementation se trouvent renforcées dans une partie essentielle de leur agenda, à savoir l'encouragement de la concurrence et l'ouverture des marchés, lorsqu'elles se prêtent mutuellement main forte pour favoriser les réformes.
- Une politique efficace de la réglementation et l'ouverture des marchés s'appuient l'une l'autre. Les entreprises étrangères comme les entreprises nationales sont stimulées par un environnement réglementaire efficace. Il s'agit dans une large mesure d'un agenda commun.
- L'application des principes de concurrence renforce l'ouverture des marchés. Les pratiques exemplaires comme par exemple la vigueur de la surveillance de la concurrence et celle des sanctions mises en œuvre sont favorables au commerce et à l'investissement international.

Source: OCDE (2004), *Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, Paris.

14. La qualité de la réglementation joue un rôle essentiel dans la recherche d'une meilleure approche de la prestation de services. Dans ce domaine, le point de départ de la réforme de la réglementation est différent selon les pays en fonction des contraintes institutionnelles et culturelles qui pèsent sur eux, des objectifs publics poursuivis, sans oublier l'ampleur des missions de service public qu'ils peuvent envisager de confier à certains secteurs. Il apparaît toutefois clairement qu'introduire la concurrence dans les services publics en vue d'obtenir des gains de productivité et d'efficacité constitue un défi. Différentes possibilités d'ouvrir les services publics à la concurrence sont envisageables¹³ et un cadre solide favorisant la qualité réglementaire peut aider à mieux les exploiter. Une amélioration des prestations de service – prévisibles et accessibles – aura une répercussion directe sur l'éthique du service public, ce qui réduira les sollicitations en matière de corruption.

¹³

L'adoption des principes de la concurrence dans le domaine de la prestation de services publics peut suivre diverses approches. La concurrence peut être introduite même si le contrôle direct de l'État est maintenu. Dans cette optique le service continue d'être fourni directement aux consommateurs par l'État. La concurrence est introduite en séparant le rôle d'acheteur (l'État) et celui de fournisseur. Par exemple, le gouvernement procède à un appel d'offres auprès de fournisseurs privés. Des redevances d'utilisation peuvent être introduites pour contenir la demande. Ou encore l'État peut se retirer entièrement de la prestation directe et unique de services au consommateur auquel cas ce sont les consommateurs directement ou les intermédiaires tels que les sociétés d'assurance maladie, sauf l'État, qui peuvent influencer sur la prestation de services. L'ex-prestataire étatique peut être commercialisé en d'autres termes la prestation de service est séparée des autres activités de l'État par le biais d'une comptabilité séparée et l'État prélève une redevance pour ce service. Les consommateurs peuvent ensuite faire leur choix entre ce service et des fournisseurs privés.

2. Réforme de la réglementation dans les années 90 et 2000.

2.1. La motivation de la réforme de la réglementation

15. La qualité de la réglementation fait référence à un cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent des réglementations et régimes réglementaires efficaces en termes de coûts, efficaces par rapport à l'objet clairement défini des réglementations et politiques, transparents et responsables. Par politique de la réglementation on entend en général une politique explicite, dynamique, continue et cohérente pour toute l'administration, qui vise la qualité réglementaire. Une politique de la réglementation efficace qui aide à améliorer des conditions propices à l'investissement se compose de trois éléments qui se renforcent mutuellement : les politiques, les institutions et les instruments.

Encadré 3. L'approche de la qualité réglementaire de l'OCDE : politiques, institutions et instruments

L'expérience de l'OCDE dans le domaine de la qualité réglementaire confirme qu'un cadre réglementaire efficace doit être composé de trois piliers qui se renforcent mutuellement : les politiques réglementaires, les institutions réglementaires et les instruments réglementaires.

- **Les politiques réglementaires.** Elles peuvent être définies en général comme une politique explicite, dynamique, continue et cohérente pour toute l'administration, qui vise la qualité réglementaire. Elle fait partie intégrante du processus qui relie l'objectif d'une politique, les mesures à mettre en œuvre et la réglementation qui appuie l'action des pouvoirs publics. La politique réglementaire indique la façon dont les décideurs rédigent, actualisent, appliquent et font respecter la réglementation et encouragent la compréhension de ces processus par le citoyen. La volonté politique au plus haut niveau est la clé de la réussite des politiques réglementaires, surmontant les réticences et encourageant la transparence destinée à rendre les objectifs des pouvoirs publics évidents.
- **Les institutions réglementaires.** Plusieurs institutions chargées de veiller à la réglementation, bien situées dans la configuration juridique et institutionnelle du pays sont la clé de la réussite. L'expérience de l'OCDE montre que l'existence des institutions qui suivent est une condition minimale :
 - **Organe central de supervision** La coordination concernant les questions de politique réglementaire dans l'administration est essentielle et une forme quelconque de mécanisme centralisé est mieux adaptée pour atteindre cet objectif. Elle garantit une approche pour l'administration dans son ensemble, apportant un appui technique à ceux qui appliquent les instruments réglementaires et ont un rôle de défenseurs de la réglementation de qualité et de la bonne gestion de la réglementation.
 - **Autorités de réglementation indépendantes.** Elles constituent un élément essentiel de la structure réglementaire d'un pays. Grosso modo, leur rôle consiste en général à faire respecter les règles et à imposer des sanctions en cas de non respect ou à autoriser la délivrance d'autorisations et de permis. Elles contribuent à améliorer la qualité de la réglementation, la transparence, la stabilité et l'expertise, veillant à ce que les interventions sur les marchés ne constituent pas une ingérence de la part de responsables politiques ou de fonctionnaires agissant en faveur de certains intérêts.
- **Les instruments réglementaires.** Il existe six principaux types d'instruments réglementaires pour faciliter la réforme de la réglementation et améliorer la qualité de la réglementation :
 - **Simplification administrative.** Il s'agit de simplifier et de réduire les formalités administratives.
 - **Analyse de l'impact de la réglementation (AIR).** Instrument destiné à garantir que les options retenues en matière réglementaire sont les plus efficaces.
 - **Transparence et communication.** Les personnes soumises à une réglementation doivent avoir connaissance de la réglementation et saisir les obligations qui leur incombent.

- **Alternatives à la réglementation.** Les pouvoirs publics étudient le recours à des alternatives à la réglementation directe pour atteindre les objectifs fixés, ils examinent par exemple les options non réglementaires ou les approches basées sur le marché.
- **Mise en conformité et application.** Ces éléments sont essentiels pour que la réglementation atteigne ses objectifs. Il n'est guère utile de disposer d'une réglementation si le taux de conformité est faible.
- **Instruments destinés à étayer la justice administrative et la responsabilité de l'administration.** Les autorités de réglementation doivent être responsables. Pour ce faire les personnes qui sont soumises à une réglementation doivent avoir accès à des procédures de recours bien définies, ouvertes et efficaces.

16. La réglementation est un instrument dont dispose les pouvoirs publics pour améliorer la qualité des performances économiques et l'efficacité de l'administration. La qualité de la réglementation revêt une importance primordiale dans la mise en place de conditions qui encouragent les investissements et un environnement transparent basé sur la primauté du droit, la transparence et la responsabilité. La qualité de la réglementation contribue à la bonne gouvernance du secteur public, élément de plus en plus valorisé dans les évaluations sur la compétitivité et la capacité d'un pays à attirer des investissements.

17. Dans cette phase de transition, une inflation de réglementation continue de toucher les pays de l'OCDE, constituant un défi à relever pour la plupart des gouvernements. Alors que les citoyens recherchent de meilleurs services et des standards de bien-être social et environnemental plus élevés une réglementation est née de la consolidation des économies de marché et de l'abandon de l'intervention directe de l'Etat. La politique de la réglementation peut constituer une contribution importante aux objectifs des politiques publiques et au processus d'élaboration des politiques.

2.2. *L'expérience de l'OCDE*

18. L'expérience de l'OCDE fournit une image étoffée des progrès accomplis dans la qualité de la réglementation au cours des vingt dernières années. Même si le contexte institutionnel, culturel, juridique et économique varie, sachant qu'il joue un rôle déterminant dans la façon dont les gouvernements ont abordé la réforme de la réglementation au fil du temps, les pays de l'OCDE ont rencontré des difficultés comparables dans l'usage qu'ils font de la réglementation.

19. Les recommandations de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle,¹⁴ adoptées en mars 1995, constituaient la première déclaration de principes de réglementation communs aux pays Membres. En 1997, s'appuyant sur ce texte et élargissant le champ pour englober l'ouverture des marchés, la politique de la concurrence et des principes microéconomiques dans un cadre multidisciplinaire, l'OCDE a établi un ensemble de Principes sur la réforme de la réglementation¹⁵, qui ont servi souvent de fondement à la conception des politiques nationales. Mais au fur et à mesure que les pays ont réalisé des progrès, ils se sont fixés des objectifs plus ambitieux et ont adapté leurs méthodes de travail aux évolutions du cadre dans lequel s'inscrivent les politiques publiques. S'appuyant sur les enseignements tirés de cette série d'examen et prenant en compte les développements dans des secteurs spécifiques tels que les services en réseaux ainsi que dans la politique de la concurrence, les politiques d'ouverture du marché ainsi que les politiques et instruments favorisant la qualité de la réglementation, l'OCDE a établi les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation¹⁶, adoptés par le Conseil de l'OCDE en avril 2005.

¹⁴ OCDE (1995).

¹⁵ OCDE (1997).

¹⁶ OCDE (2005).

20. La section qui suit concerne les premières mesures prises par différents pays Membres de l'OCDE et montre comment les pays, même ceux dotés d'une faible capacité institutionnelle, ont réussi à entreprendre des réformes. Ces exemples se concentrent sur les premières années de la réforme et ne tiennent pas compte obligatoirement des informations disponibles sur les programmes actuels.

Les principales économies industrialisées

21. Dans les principales économies industrialisées, une extension considérable du champ et de l'ampleur des interventions en matière réglementaire durant la majeure partie du 20^{ème} siècle a été suivie par des modifications du contexte économique qui ont fait apparaître clairement les coûts précédemment dissimulés de structures réglementaires dépassées, de qualité médiocre et en expansion constante. Parmi ces changements il faut citer les chocs pétroliers des années 70, la volatilité des monnaies et la baisse des droits de douane ainsi que la prise de conscience de la complexité de la dégradation de l'environnement. Même si les problèmes dus à une réglementation de qualité médiocre étaient de plus en plus manifestes la réforme n'a pas cessé d'être retardée ou bloquée.

22. Des différences sont apparues au commencement dans l'ordre de mise en œuvre de la réforme. Parfois, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes et ont fait perdre leurs illusions aux responsables politiques et aux fonctionnaires. Ce qui paraissait simple dans les années 80 est lentement apparu comme un agenda de réforme difficile, complexe et multiforme. La conception initiale de la réforme réglementaire comme un processus consistant simplement à éliminer ou revoir certaines règles a évolué vers une compréhension des transformations des procédures et des institutions, des profondes transformations culturelles indispensables dans de nombreux domaines, en prenant en considération les secteurs public et privé. On n'a pas cherché dans le présent document à actualiser les informations sur les pays, ce qui allongerait le document et s'éloignerait de la focalisation sur les premières phases de la réforme. Ces exemples montrent que de nombreux programmes qui ont porté leurs fruits aujourd'hui remontent à des mesures prises il y a dix ou trente ans.

Canada

Contexte politique et économique

23. L'économie du Canada était l'une des plus solides à la fin des années 90 même si l'atonie des performances dans le domaine de la production, le ralentissement de la croissance de la productivité, les taux d'inflation et déficits budgétaires élevés perduraient depuis les années 70. Le gouvernement a adopté une série de mesures pour remettre l'économie sur le rail telles que des réformes structurelles (réforme de la fiscalité, du marché du travail et réformes sectorielles), des accords de libre-échange avec les États-unis et le Mexique et des mesures pour s'attaquer au déficit budgétaire.

24. La réforme de la réglementation a été considérée comme un élément majeur capable de contribuer au redressement. Le débat a commencé à la fin des années 70 et faisait partie de la réponse apportée aux problèmes de l'économie. Les carences de la réglementation ont été reconnues comme des facteurs sous-jacents de la performance médiocre de l'économie, des rigidités structurelles et des coûts élevés du bien-être social. Le nombre des réglementations fédérales a augmenté de presque 350 % entre 1955 et 1975. Différents secteurs tels que les télécommunications, les compagnies aériennes, le transport ferroviaire, le transport routier, les services financiers et l'énergie ont fait l'objet d'une déréglementation importante.

Encadré 4. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Canada

Le Canada a été un des premiers pays de l'OCDE à adopter un programme global de réforme de la réglementation. Il a poursuivi ses efforts dans ce domaine pendant plus de trente ans, en élargissant et en approfondissant progressivement sa politique, en adoptant de nouveaux outils et en les perfectionnant. Il a été un des premiers pays à passer de l'objectif initial de déréglementation à celui de réforme de la réglementation pour en venir ensuite à des approches en termes de gestion de la réglementation et il joue aujourd'hui un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un calendrier de gouvernance de la régulation.

Quelques-unes des premières initiatives de réforme datent de 1950, avec la mise en application de la *Loi sur les réglementations* qui exigeait que chaque réglementation soit publiée dans la Gazette du Canada et par la suite présentée au parlement. La *Loi sur les instruments statutaires* (1971) constituait dans une large mesure une suite de la loi de 1950 avec l'exigence supplémentaire d'un examen juridique de tous les projets de réglementation par le Greffier du Conseil privé en consultation avec le sous-ministre de la Justice et la soumission pour examen de toutes les réglementations à la commission parlementaire compétente (aujourd'hui la commission mixte permanente d'examen de la réglementation) une fois que les textes ont été élaborés.

La réforme significative suivante a été la directive de 1977 du Secrétariat du Conseil du Trésor en vertu de laquelle les agences chargées de la réglementation devaient effectuer une évaluation périodique des programmes de réglementation. Est venue s'y ajouter en 1978 une obligation d'appliquer l'analyse de l'impact socio-économique aux nouvelles réglementations importantes concernant les domaines « santé, sécurité et équité ». En 1978, au niveau politique le plus élevé, le Gouvernement du Canada saisit officiellement le Conseil économique du Canada en lui demandant d'entreprendre une série d'études spécialisées sur les procédures de réglementation et leurs effets sur l'économie. Le Conseil a passé trois ans sur cette saisine et a diffusé des rapports influents appelant à des modifications tant au fond qu'en matière de procédures et a formulé des recommandations définitives en 1981.

La stratégie de réforme de la réglementation de 1986 a été une des premières politiques de réglementation globales basées sur des principes élaborées au sein de l'OCDE. D'autres réformes ont suivi pour faire en sorte que la qualité de la réglementation s'améliore et pour promouvoir les objectifs des politiques en question. Le perfectionnement des politiques de réglementation et des outils s'est poursuivi jusqu'ici. Le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et la gouvernance a été créé en 1996 pour encourager une gestion efficace de la réglementation. Des instruments de réglementation de haute performance sont en place aujourd'hui.

Source: OCDE (2002a), *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Canada*, Rapport de référence, Paris.

France

Contexte politique et économique

25. La France a connu des changements fondamentaux ces dernières années et adopté des réformes importantes qui vont de la décentralisation et simplification administrative à la libéralisation des industries de réseaux et des changements internes dans la gestion des dépenses publiques, entre autres. De plus en plus, un consensus interne se dégage sur le besoin de réexaminer le rôle de l'Etat et de réformer la gouvernance et le cadre réglementaire.

26. Dans les années 70, le système institutionnel français s'est modernisé en termes de transparence et de relations entre les administrés et les administrations. En raison de la solidité institutionnelle du système réglementaire, les changements sont restés largement incrémentaux, en faisant évoluer progressivement le cadre traditionnel des institutions républicaines. A la différence d'autres pays, la France n'a pas connu de crise majeure, ou des difficultés économiques marquées, qui auraient conduit à réformer le système réglementaire de fond en comble. L'économie française a connu ces dernières années une période de succès relatif qui a suivi la croissance lente et la récession du début des années 90. Cette évolution favorable a été soutenue par d'importantes réformes structurelles, réglementaires et institutionnelles.

Encadré 5. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en France

La structure de gouvernance et de réglementation française a de profondes racines historiques. Alors que certaines prémices de l'Etat de droit moderne ont commencé à se mettre en place sous l'Ancien régime une part importante de l'édifice juridique et administratif, fortement centralisé, date de la période napoléonienne. Le rôle de l'Etat s'est également renforcé à certains moments de l'histoire, comme par exemple dans les années 30, et après la deuxième guerre mondiale qui ont vu une montée en puissance du rôle de l'Etat avec les nationalisations et le processus de planification indicative.

Le "Tout Etat" qui a longtemps prévalu suite aux réformes des années 1945-1949 a peu à peu fait place à une vision plus nuancée, avec une République qui se décentralise, une volonté de transparence à l'égard des citoyens et une utilisation extensive des technologies de télécommunications pour améliorer la qualité de la réglementation. Cette évolution s'est accompagnée d'une libéralisation du marché, y compris progressivement dans certains secteurs de réseaux protégés, qui s'intègre dans un contexte européen. Bien qu'il n'existe pas de politique globale de la réforme de la réglementation des réformes stratégiques se sont mises en place progressivement.

La première vague de réformes des années 70 incluait la volonté d'améliorer les relations entre les administrés et les administrations. Elle a conduit à la création du médiateur de la république en 1973 ; les lois de 1978 et 1979 sur l'accès aux documents administratifs et la motivation des actes administratifs et l'adoption d'un régime de silence valant consentement pour les permis de construire en 1977. La deuxième vague, au cours des décennies 1980 et 1990, a été marquée par la simplification administrative mise en œuvre à partir de 1983 et amplifiée à partir de 1996. Celle-ci vise à réduire ex post l'impact des textes réglementaires, en s'attachant notamment à réduire le nombre de formulaires et à simplifier les déclarations.

A une échelle plus large, un mouvement général de libéralisation économique a eu lieu au cours des années 80, faisant partie de l'intégration économique européenne. La fin du contrôle des prix en 1986 et l'ouverture des marchés financiers ont contribué à la libéralisation de la vie économique. Ces réformes ont comporté également un vaste programme de privatisations, menées par les gouvernements successifs.

L'évolution vers la privatisation a précédé la modernisation de l'État et la réforme de la politique réglementaire dans son ensemble. En 1989, le gouvernement a lancé un programme sur le renouveau du service public bâti autour des objectifs suivants : le développement des responsabilités à travers une autonomie de gestion accrue, la rénovation des relations de travail, l'évaluation des politiques publiques, et l'amélioration de l'accueil et du service aux usagers. Depuis, le rapport Picq de 1994 a mis en lumière la nécessité d'un effort général pour réformer l'État. Il a aidé à aller de l'avant et à adopter plusieurs réformes visant à améliorer la qualité de la réglementation, la gestion financière et à gérer les ressources humaines.

Source: OCDE (2004c), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation. France : vers des orientations stratégiques plus claires*, Paris.

Italie

Contexte politique et économique

27. Le renforcement continu de l'intervention de l'Etat dans l'économie depuis 1950, associé à une approche légaliste et procédurière des politiques publiques a été un des traits les plus marquants de l'environnement administratif et juridique de l'Italie dans les années 90. Des forces externes et internes ont contribué à transformer les pratiques réglementaires. L'origine du changement réside dans les problèmes budgétaires et économiques du début des années 90 et du vaste mouvement anti-corruption qui a transformé la scène politique italienne de l'après-guerre. Une dette publique considérable, la stagnation, les déséquilibres budgétaires, la nécessité d'harmoniser les pratiques au sein de l'UE, etc. ont contribué à faire évoluer le système réglementaire.

28. A la traîne derrière d'autres pays de l'OCDE à cette époque, les gouvernements italiens successifs ont adopté une stratégie d'envergure qui englobait les principes de la concurrence, la transparence, la simplification, la responsabilité des résultats, et les politiques orientées vers le client à l'appui de la mise en place d'un dispositif réglementaire national qui comprenait de nouvelles mesures, procédures, compétences et institutions. Au milieu des années 90, la réforme s'est concentrée sur la réduction de l'intervention étendue de l'Etat dans les décisions économiques. L'objectif était désormais de stimuler l'économie par le biais de la libéralisation et de l'ouverture des marchés. Le processus de privatisation s'est accéléré et est devenu l'un des plus importants de la zone OCDE.

Encadré 6. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Italie

L'émergence d'un véritable programme de qualité réglementaire a requis un temps considérable. En 1978, le ministre de l'Administration publique lançait un vaste réexamen de la qualité de l'Administration publique, y compris du système de gestion réglementaire. Se fondant sur le rapport important qu'il avait élaboré, une seconde commission a recommandé l'évaluation de « l'impact administratif des lois » basée sur la Liste de Contrôle Bleue allemande (*Blue Checklist*) ainsi que la mise en place d'une unité centrale pour le contrôler. En 1986 le président de la Chambre des Députés a envoyé une circulaire contenant des règles et recommandations relatives au langage, à la structure, aux citations, aux modifications et à l'abrogation. Une loi de 1988 a créé les institutions de base pour améliorer la gestion réglementaire, tel que le Département des Affaires juridiques et législatives qui dépend du Cabinet du Premier Ministre et le mécanisme de délégitation.

Au début des années 90, la réforme la plus importante de l'Etat italien depuis 1860 a été lancée, comprenant une révision de grande envergure du cadre constitutionnel grâce à de nombreuses initiatives, politiques et programmes soutenus par six gouvernements successifs. Cinq politiques gouvernementales majeures se distinguent concernant la réforme de l'intervention de l'Etat dans l'économie, comprenant les privatisations, l'établissement de nouveaux régimes et institutions réglementaires et la simplification de la législation à grande échelle ; la gestion et le contrôle du budget et de la fonction publique ; la simplification de l'administration publique, des procédures et contrôles ; la réorganisation et la gestion du système juridique et réglementaire et l'équilibre entre le centre et les gouvernements régionaux.

En 1990, la loi sur la procédure administrative (loi 241/90) a été adoptée, constituant le véhicule principal pour la simplification de la réglementation. L'accent a été mis sur l'amélioration de la structure de chaque procédure en réduisant les démarches nécessaires dans le cadre des procédures et en mettant en place des mécanismes de nature à réduire la capacité de l'administration à retarder ou interdire l'action. La loi complétait cette simplification par des dispositions extrêmement importantes sur les droits des citoyens et les mécanismes de responsabilité. En 1993 une seconde loi (loi 537/93) a réformé les institutions afin de simplifier les procédures en concentrant les efforts sur la réduction de la duplication des fonctions entre les ministères et les organes gouvernementaux.

En 1997, le gouvernement a lancé une nouvelle phase de la réforme de la réglementation à travers les lois Bassanini, créant un processus d'amélioration continue et de refonte des institutions. Les réformes avaient deux objectifs : rééquilibrer les pouvoirs entre le centre et les autorités infra-nationales et relancer la politique de simplification administrative fondée sur une démarche permanente et une réorganisation plus énergique de la réforme de la réglementation. La conséquence a été l'adoption d'outils de réglementation plus efficaces tels que les mécanismes de consultation et l'AIR.

Source: OCDE (2001a), *La réforme de la réglementation en Italie*, Paris.

Japon

Contexte politique et économique

29. La réforme de la réglementation au Japon a été au centre de la promotion de la déréglementation comme clé de la reprise économique en 1994 et du vaste programme de réformes structurelles en cours depuis 1996. Les objectifs fixés étaient censés parachever le passage d'un modèle de croissance induite par l'Etat, dans lequel les modes de réglementation interventionnistes ont été utilisés pendant des décennies pour gérer une forte croissance économique, opérer une réforme structurelle en profondeur et promouvoir les intérêts des producteurs, à un modèle de croissance impulsée par le marché et se caractérisant par une économie plus efficace et plus souple dans laquelle le rôle de l'Etat est amoindri.

30. Du début des années 60 au début des années 90, le Japon a connu les taux de croissance du PIB et d'exportations les plus élevés au sein du G7, associés à des taux d'inflation et de chômage très faibles et des excédents extérieurs importants. Toutefois à la fin des années 70, des problèmes structurels sont apparus tandis que le contexte externe changeait et que le modèle de développement économique induit par l'Etat s'avérait peu adapté à la demande des marchés mondiaux. L'économie a commencé à sentir le poids croissant d'un secteur de biens non-marchands très réglementé, très coûteux et inefficace représentant une part considérable de l'économie. Les périodes récentes de stagnation de l'économie japonaise ont été principalement dues aux rigidités structurelles générées par un cadre réglementaire et institutionnel de plus en plus dépassé. La difficulté est d'approfondir et d'accélérer la transition réglementaire en cours tout en gérant ses effets sur la vie économique et sociale de manière à soutenir et élargir les capacités politiques favorisant la réforme.

Encadré 7. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Japon

Depuis le début des années 80, la réforme de la réglementation occupe une place importante dans l'agenda des politiques du Japon et est devenue le symbole d'une plus vaste transformation économique et sociale. D'importants programmes de déréglementation ont été introduits en 1981 sous l'autorité de la Commission provisoire pour la réforme administrative qui recommandait un programme complet de déréglementation et portait une attention particulière sur les exigences relatives à l'approbation et la délivrance de permis pour les entreprises. La nouvelle philosophie sur la réduction du rôle de la réglementation apparaît dans le « Directive concernant la promotion de la déréglementation » qui a été acceptée par le Cabinet en 1988.

Un Plan d'action pour la déréglementation a été en vigueur de 1995 à 1997 sous l'égide d'un Comité de la réforme administrative composé de hauts fonctionnaires. Il a donné lieu à plus de 2800 mesures au cours de ses trois années d'existence. Depuis décembre 1996, la réforme de la réglementation a été un élément central du large programme de réforme structurel économique. Les objectifs de la réforme de la réglementation comprennent le passage d'un système profondément enraciné, dans lequel on a eu recours à la réglementation pendant des décennies pour gérer une forte croissance économique, à une économie plus souple et plus concurrentielle, dans laquelle le rôle de l'Etat est diminué, le choix et l'initiative personnels sont accrus, la réforme structurelle est assujettie aux pressions du marché, les intérêts des consommateurs sont mis en avant et le marché japonais est plus ouvert à la concurrence internationale. Le Programme de la réforme administrative était un complément ambitieux du Programme pour la promotion de la déréglementation.

Les approches japonaises de la réforme de la réglementation ont été de plus en plus structurées et formalisées au fur et à mesure que les réformateurs se colletaient aux difficultés liées au changement de système qui donnait aux fonctionnaires un contrôle substantiel sur l'étendue et le rythme des réformes. Le Programme triennal pour la promotion de la déréglementation, adopté en 1998 pour trois ans et révisé en 1999, a élargi le champ des domaines faisant l'objet d'un examen. Grâce à la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central, le Japon a mené à bien en 2001 une réorganisation de la structure de l'administration gouvernementale qui est annoncée comme étant la plus fondamentale depuis 1945.

Source: OCDE (1999c), *La réforme de la réglementation au Japon*, Paris.

Les Pays-Bas

Contexte politique et économique

31. La réforme de la réglementation menée aux Pays-Bas fait partie de la modernisation de l'Etat providence en Europe et de l'intégration de celui-ci au développement du marché unique européen. Durant la majeure partie de la période d'après-guerre le modèle corporatiste néerlandais où la souveraineté de l'Etat dans le choix des grandes orientations est partagée avec les associations des entreprises et des travailleurs a été longtemps admiré pour sa capacité de conjuguer souplesse, adaptabilité, stabilité sociale et solutions pratiques, fondées sur le consensus social, dans un contexte extérieur changeant. Le système de réglementation reflétait souvent les intérêts des producteurs pour des marchés protégés mais il était aussi réputé protéger les consommateurs et tenir compte des impératifs de l'égalité sociale.

32. Cette souplesse s'est cependant altérée au fil des années et l'accumulation des rigidités et la détérioration de l'environnement externe aidant, l'Etat providence s'est heurté à des écueils. Le faible taux d'activité associé à des politiques sociales qui n'étaient pas viables, ont conduit au début des années 1980 à une crise grave et provoqué la mise en cause des politiques économiques néerlandaises de l'après-guerre. Les réformes ont, par ailleurs, été encouragées au cours des années 90 par l'intégration toujours plus poussée de l'économie néerlandaise en Europe dans le contexte du Marché unique.

Encadré.8 Chronologie de la réforme – les premières mesures prises aux Pays-Bas

Il y a une vingtaine d'années que des initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation nationale sont en cours aux Pays-Bas. La réforme de la réglementation qui a vu le jour à la fin des années 80 et s'est accélérée au cours des dix dernières années est l'élément le plus récent de la refonte du modèle hollandais.

En 1984, le rapport présenté par la Commission sur la déréglementation des institutions gouvernementales (Commissie Geelhoed) a conclu que les caractéristiques de la structure institutionnelle néerlandaise étaient pour une bonne part responsables de la complexité, de la lourdeur et de l'ambition excessives de la structure législative. Elle a estimé que lorsque le Cabinet et les différents ministres prenaient des engagements au cours des débats budgétaires et des autres discussions parlementaires concernant le contenu de la réglementation future, ils ne prenaient pas en compte l'applicabilité concrète, la cohérence et la faisabilité juridique de ces engagements. Elle a jugé également que les longs processus de coordination interministérielle et d'examen parlementaire accroissaient fortement le caractère détaillé et complexe de la législation.

Ce rapport fut une des nombreuses sources de remise en question des effets régulateurs du système administratif et juridique néerlandais. Depuis les années 80, les vastes réformes menées dans le domaine des politiques sociale, du travail et de la concurrence ont diminué dans une certaine mesure la participation des intérêts organisés du marché à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ont amélioré la transparence et l'imputabilité au sein du système administratif, et ont transféré vers le marché un plus grand nombre de décisions économiques. Dans les années 90, les gouvernements néerlandais cherchaient un « *nouvel équilibre entre la protection et le dynamisme* » fondé sur la politique de la concurrence, la réforme de la réglementation et l'ouverture du marché. Le programme de réforme de la réglementation est entré en vigueur en 1994 visant à renforcer la concurrence et la politique de la réglementation par le biais de trois stratégies : adoption d'une loi sur la concurrence, ouverture plus grande du secteur public aux forces du marché, programme polyvalent intitulé « *fonctionnement des marchés, déréglementation et qualité législative* » (MDW). Le programme MDW est le principal vecteur de l'amélioration de la qualité de la réglementation et, comme tel, constitue la pierre d'angle de la politique néerlandaise de réforme de la réglementation.

Source: OCDE (1999b), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.

Royaume-Uni

Contexte politique et économique

33. La réforme de la réglementation au Royaume-Uni, processus qui a commencé en 1979, avait initialement pour but d'améliorer les conditions de l'offre dans l'économie du Royaume-Uni. Bien que le niveau de vie ait continué à croître au cours des années 60 et 70, la performance économique du Royaume-Uni a reculé par rapport à celle des pays de l'OCDE. Les efforts entrepris pour accélérer la croissance économique n'ont pas abouti à cause des difficultés à équilibrer la balance des paiements et du manque de compétitivité.

34. La discipline macroéconomique a été renforcée à compter de 1976 et une nouvelle politique macroéconomique a été adoptée au début des années 80. Ses pierres angulaires étaient un contrôle rigoureux de l'offre de monnaie pour lutter contre l'inflation et une politique budgétaire qui mettait l'accent sur la réforme fiscale et la maîtrise des dépenses publiques pour réduire l'endettement du secteur public et revigorer le secteur privé. Toutefois, la stabilité de ces dernières années n'a pas été obtenue avant l'adoption du cadre macroéconomique de 1997 avec l'indépendance de la banque centrale, la fixation d'objectifs d'inflation et des règles budgétaires rigoureuses.

Encadré.9 Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni qui a plus de vingt ans d'expérience et d'efforts à son actif est un des pays de l'OCDE les plus expérimentés dans la réforme de la réglementation. La privatisation et à un stade ultérieur les politiques économiques destinées à stimuler la concurrence ont apporté une impulsion majeure à la déréglementation et la réforme du système réglementaire et placé la réforme réglementaire parmi les priorités de premier plan de l'Etat.

Un programme étendu de privatisations, de déréglementation économique et de reréglementation ciblée, ainsi qu'un large programme visant à réduire les coûts de la réglementation ont constitué des stratégies de premier plan dans l'effort visant à réduire l'intervention de l'Etat dans l'économie au début des années 80. Les stratégies économiques gouvernementales étaient destinées à revigorer le secteur privé en associant un environnement macroéconomique plus stable à une concurrence accrue. La déréglementation et reréglementation a impliqué la mise en place de nouveaux organes et régimes réglementaires. La privatisation de plusieurs industries et services en réseaux n'a pas été une tâche facile ; l'introduction de la concurrence dans ces secteurs a été confrontée à différentes difficultés, c'est-à-dire l'importance qu'il faudrait attacher aux objectifs en concurrence des programmes de privatisation et aux problèmes institutionnels qui en découlent.

Une amélioration constante des instruments a eu lieu parallèlement à la mise en place d'une série de politiques, d'institutions et d'outils réglementaires dont la majorité sont novateurs et sans précédent. Il en est ressorti un ensemble de dispositifs réglementaires de haute qualité globalement efficaces, transparents et responsables. Les gouvernements successifs du Royaume-Uni ont mis au point et perfectionné des politiques et principes réglementaires pour guider l'élaboration de nouvelles réglementations. Le livre blanc « Modernising Government », publié en 1999, a établi les grandes priorités de réforme du gouvernement et donné une nouvelle impulsion pour éliminer la réglementation inutile. Le livre blanc a également obligé les ministères à appliquer l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) aux politiques qui imposent de nouvelles charges réglementaires.

Sur le plan institutionnel, le Regulatory Impact Unit qui fait partie du Cabinet Office (surveillance et conseil), le Better Regulation Task Force (promotion) et le Panel for Regulatory Accountability (responsabilité et sensibilisation au centre de gouvernement) jouent un rôle moteur au centre en faveur de la qualité de la réglementation et de la réforme. Des outils réglementaires ont également été adoptés et perfectionnés pour soutenir les efforts déployés en faveur d'une qualité réglementaire systémique.

Source: OCDE (2002c), *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Royaume-Uni*, Rapport de synthèse, Paris.

Économies en transition et émergentes

35. Les économies en transition et émergentes de l'OCDE ont également reconnu l'importance que revêt l'adoption de principes réglementaires dans les politiques publiques. Ayant comme points de départ des contextes politiques et économiques différents, certains de ces pays de l'OCDE ont procédé à des améliorations spectaculaires de leur cadre réglementaire dans des laps de temps assez courts, partant souvent d'un degré de capacité institutionnelle très faible, en se heurtant à une culture administrative enracinée dans les pratiques normatives.

République tchèque

Contexte politique et économique

36. Après l'entière transformation d'une économie socialiste planifiée en une démocratie de marché ouvert, l'Etat tchèque est aujourd'hui de plus en plus en mesure d'assurer la régulation et la supervision de marchés concurrentiels. La réforme de la réglementation comprend le démantèlement d'institutions centralisées et la mise en place de nouveaux régimes réglementaires adaptés à une société démocratique, notamment d'instruments, de politiques et d'institutions capables de fonctionner ensemble pour promouvoir la coopération, le partage des pouvoirs et la décentralisation. Cette transformation juridique et réglementaire s'est appuyée sur l'harmonisation accélérée de la réglementation nationale à la législation de l'UE.

Encadré.10 Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en République tchèque

La transition de la République tchèque vers une démocratie de marché qui a commencé en 1989 a exigé des changements fondamentaux dans le rôle et la culture du secteur public ainsi que l'organisation horizontale et verticale de l'Etat. Le système juridique a été réaménagé s'appuyant sur un nouveau cadre établissant l'Etat de droit démocratique. La réforme de l'Etat s'est heurtée à d'importantes difficultés, notamment en 1993 l'éclatement de la République fédérale tchèque et slovaque en deux pays et la crise monétaire de 1997, mais des mesures essentielles ont été prises.

La conscience politique selon laquelle une administration publique efficace et un cadre réglementaire solide et moderne sont nécessaires pour soutenir les institutions démocratiques et les institutions de marché n'est apparue qu'après une période de transition. Elle a infligé un lourd tribut au processus de transition puisque la méfiance et le scepticisme des citoyens tchèques vis-à-vis de l'Etat se sont accrus en réaction au retard pris dans les corrections apportées par les politiques aux erreurs commises dans la libéralisation des marchés.

La transformation du système juridique qui découle du processus de transition et du processus d'adhésion à l'UE a conduit à l'adoption d'importants pans de législation. De janvier 1990 à 2001, 1 150 nouvelles lois et modifications de lois, 14 amendements de la constitution, 8 400 résolutions du gouvernement et diverses mesures prises par l'administration centrale de l'Etat ont été adoptés. Certaines nouvelles lois même si elles amélioraient celles qui existaient auparavant étaient fragmentaires et répondaient à peu de normes de qualité sur le fond.

Depuis 1997, après des négociations difficiles avec le parlement, le gouvernement a lancé différentes réformes visant à améliorer le fondement institutionnel de la nouvelle économie de marché. Ces réformes ont amélioré la capacité institutionnelle en faveur d'une réglementation de qualité par la création ou le renforcement d'organes tels que le Service tchèque de la statistique, la Commission pour les valeurs boursières, l'Office pour la propriété industrielle et l'Office tchèque des télécommunications. La transparence et la lutte contre la corruption et les pratiques administratives abusives ont été renforcées par la mise en place d'un médiateur indépendant. Les réformes ont également inclus la révision de 1998 des règles législatives et l'engagement d'introduire des principes de qualité réglementaire à l'échelle de l'administration dans son ensemble.

Source: OCDE (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris.

37. La crise monétaire de 1997 et la réaction de la population aux abus commis lors des privatisations menées à un rythme soutenu ont révélé les faiblesses et les carences du cadre réglementaire. Pendant la première moitié des années 90, les réformes économiques ont pris le pas sur le renforcement des institutions. La transition en République tchèque illustre la nécessité de compléter la déréglementation et la libéralisation du marché par un retour à la réglementation bien conçue et fondée sur le jeu du marché et le renforcement des capacités. Cette double approche est nécessaire pour protéger la concurrence dans l'intérêt des consommateurs et pour préserver d'autres aspects de la politique gouvernementale.

Hongrie

Contexte politique et économique

38. La Hongrie a connu une période de transition historique marquée par des réformes soutenues qui a duré plusieurs années. En moins de dix ans le pays a achevé en grande partie une transition historique sur les plans social, politique et économique. Le rythme de réforme a à peine faibli depuis 1989 et s'est même accéléré après 1995 avec les efforts réalisés pour combler les lacunes des politiques en vigueur et des capacités en place avant l'adhésion à l'Union européenne.

39. Depuis 1989, les gouvernements successifs ont supprimé de nombreuses lois et autres réglementations qui soutenaient l'économie planifiée par le centre. Chaque année, le parlement a voté plus d'une centaine de lois, le gouvernement a adopté deux fois plus de décrets et les ministères ont promulgué plusieurs centaines d'arrêtés. La réglementation et les institutions indispensables au bon fonctionnement des marchés ont été mises en place et garanties par une législation sur les marchés publics et des dispositions sur les droits de propriété, la faillite et la création d'entreprise. La Hongrie est dotée aujourd'hui d'un système juridique presque entièrement nouveau.

Encadré 11. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Hongrie

L'approche hongroise de la réforme de la réglementation s'est concentrée en particulier sur la réorientation pragmatique du rôle de l'Etat à l'égard du marché et des citoyens. En 1968, la Hongrie a lancé le Nouveau dispositif économique pour renforcer l'autonomie des entreprises et le rôle des marchés dans les décisions économiques. La réforme économique structurelle, commencée dans les années 70, a été achevée dans les années 90. A partir de 1989, ces réformes ont été complétées par un large effort visant à moderniser l'administration publique, notamment le cadre réglementaire. Les réformes en Hongrie se sont étirées sur plusieurs années même avec les changements de gouvernement et de partis politiques.

Deux examens approfondis du système réglementaire (1989-91 et 1995-98) ont éliminé des milliers de dispositions réglementaires inutiles. Au milieu des années 90, sur la base de critères de qualité s'inspirant des recommandations de l'OCDE, le gouvernement hongrois a adopté des mesures pour améliorer le processus au moyen duquel il élaborait les nouvelles lois et réglementations. La Hongrie a reconnu que créer un système durable de gestion de la réglementation c'est se doter d'une forte base institutionnelle pour opérer une convergence économique et sociale plus rapide avec les autres pays européens.

En 1992 la loi sur la faillite a été révisée et a conduit à la fermeture de nombreuses sociétés non rentables et à une évolution de plus en plus marquée durant la décennie vers des méthodes de production plus efficaces. Les privatisations effectuées dans le cadre de la Loi sur la privatisation se sont accélérées après les différentes mesures sur la stabilisation macroéconomique prises en 1995. Evitant les stratégies de type « big bang », le processus de privatisation reposait sur des transactions négociées, des rachats d'entreprises par les cadres, des enchères et des concessions pour une durée déterminée. Une libéralisation plus étendue des infrastructures contrôlées par l'Etat a été réalisée à travers des contrats « Built-Operate-Transfer » dans le secteur des transports et de l'énergie, entre autres. La déréglementation a réduit l'intervention du gouvernement dans les grands secteurs de l'économie. Ces résultats ont été obtenus grâce au renforcement de la politique de la concurrence placée sous l'égide d'une autorité indépendante solide.

Source: OCDE (2000a), *La réforme de la réglementation en Hongrie*, Paris.

Irlande

Contexte politique et économique

40. Au cours des vingt dernières années, l'Irlande a connu une performance économique remarquable et une transformation de son contexte économique, social et culturel. Étroitement liées à cette évolution, des améliorations importantes ont été apportées à l'environnement et au cadre réglementaire irlandais. La responsabilité et la transparence ont été fortement renforcées, non seulement grâce à des mécanismes participatifs et de concertation traditionnels caractérisés par la formule du partenariat social mais aussi par de nouveaux mécanismes tels que l'application et le respect de la législation. De nouvelles institutions orientées vers le marché ont été mises en place ou renforcées, notamment des régulateurs sectoriels et une autorité de la concurrence.

Encadré 12. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Irlande

Les pouvoirs publics irlandais utilisent la réforme de la réglementation pour instaurer une économie plus compétitive et plus souple qui est à même d'innover, de s'adapter et de demeurer prospère. La difficulté a été de passer d'une croissance reposant sur l'utilisation de plus de ressources à une croissance reposant sur une meilleure utilisation des ressources c'est-à-dire sur des améliorations de productivité. Cette mutation des causes de la croissance exige une économie plus souple et plus dynamique qui s'appuie sur un cadre de réglementation moderne, compatible avec les forces du marché, récompensant la productivité et l'innovation et répondant aux besoins du consommateur modifiant les opportunités qu'offre le marché national et international.

La première tentative de réforme de la fonction publique faisait suite à la publication du *Report of the Public Services Organisation Review Group 1966-1969* (Rapport du groupe d'examen de l'organisation des services publics 1966-1969), couramment appelé le *Rapport Devlin*. Ce rapport contenait une série de recommandations pour aider l'administration à faire face aux nouvelles exigences liées à la création d'un Etat providence européen offrant davantage de services à des catégories de citoyens plus nombreuses. Il se concentrait sur des éléments fonctionnels clés, le plus important étant la séparation des fonctions décisionnelles et des fonctions d'exécution et de prestation de services, d'autre part.

Le gouvernement a lancé en 1985 un deuxième programme de réforme avec la publication d'un livre blanc « *Serving the Country Better* » (Mieux servir le pays). Cette réforme visait à introduire de nouveaux concepts de gestion publique et instruments d'action. Elle préconisait une décentralisation plus poussée, une gestion budgétaire meilleure et une plus grande mobilité des hauts responsables de l'administration entre les divers ministères. Si le programme a bien donné lieu à quelques changements importants, au moment où la crise économique a frappé en 1987, les responsables politiques et les échelons supérieurs de l'administration avaient retiré leur soutien et les modifications structurelles fondamentales étaient restées en plan.

Le principal vecteur d'amélioration a été le lancement en 1994 de la *Strategic Management Initiative* (Initiative de gestion stratégique). Il s'agit de la première réforme réussie de la fonction publique en Irlande depuis la création d'un Etat indépendant. Une des raisons de son succès réside dans le large soutien dont elle a bénéficié, pas seulement de la part des hauts fonctionnaires mais aussi des gouvernements successifs. Ses principaux objectifs étaient de réformer les institutions au niveau national et local pour assurer des prestations, une imputabilité, une transparence et une liberté d'information. L'Initiative de gestion stratégique a constitué également un instrument pour promouvoir la qualité dans toutes les activités gouvernementales, notamment en matière législative et réglementaire. Pour ce faire, tous les services ont été invités à effectuer périodiquement un examen systématique de toutes leurs activités pour s'interroger si toutes les mesures en vigueur étaient nécessaires ou s'il serait possible d'obtenir de meilleurs résultats en utilisant d'autres moyens.

Source: OCDE (2001c), *La réforme de la réglementation en Irlande*, Paris.

41. La réforme de la réglementation s'est accélérée au cours des années 90, dans un contexte de performance économique exceptionnelle (croissance moyenne annuelle de 8.3 % en 1997-1999) et de flux d'investissements étrangers élevés et soutenus. La réforme de la réglementation était considérée comme un appui pour gérer les conséquences d'une croissance rapide et mettre en place de nouvelles capacités pour soutenir celle-ci dans le futur. Par exemple, la réforme de la réglementation est un moyen de dégager d'importants goulets d'étranglement au niveau des infrastructures et de la conduite de la politique afin de stimuler la croissance et d'apporter des améliorations à l'efficacité économique qui permettent de contenir les pressions inflationnistes.

Corée

Contexte politique et économique

42. À la fin de 1997, la Corée a subi l'une des crises économiques les plus graves qu'ait jamais vécues un pays membre de l'OCDE. La stabilisation de la situation et la remise en place des fondations nécessaires à une croissance durable ont été assurées par un programme ambitieux de réformes réglementaires, financières et structurelles. Ces réformes ont redonné confiance aux investisseurs, tant coréens qu'étrangers. Ce regain de confiance des investisseurs, à son tour, a joué un rôle essentiel dans la forte reprise économique de 1999 et 2000.

43. Arrivé au pouvoir en 1998, le gouvernement coréen a vu dans la réforme de la réglementation un moyen d'action primordial pour réagir à la crise économique qui avait frappé le pays l'année précédente. Le rôle de l'État dans l'économie et la société a évolué passant du modèle de développement économique interventionniste appliqué depuis les années 50 à un modèle ouvert et axé sur le marché, marqué par de fortes incitations en faveur de la concurrence. La réforme de la réglementation a fait partie des réformes nécessaires à l'instauration de fondations capables de générer une croissance durable à long terme. Cette évolution a impliqué des changements culturels majeurs tant pour l'administration que les entreprises et les consommateurs compte tenu des nouveaux rôles et responsabilités qui sont les leurs.

Encadré.13 Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Corée

Depuis les années 60, le gouvernement coréen a participé en profondeur au développement économique du pays en intervenant sur les marchés industriels, de la main d'œuvre et du crédit. Passant dans les années 60 à une politique très active de croissance tirée par les exportations, le gouvernement a essayé de soutenir le développement en orientant les faibles capitaux disponibles vers les utilisations les plus propices à accroître la productivité, en protégeant les industries naissantes de la concurrence étrangère et en encourageant la coopération entre les entreprises pour améliorer les possibilités d'améliorer la productivité.

Ce modèle a été abandonné progressivement depuis les années 80. Accompagnant une succession de programmes de privatisations, la réforme de la réglementation a visé essentiellement à réduire le rôle de l'État dans l'économie. Compte tenu des exigences de réduction des charges administratives et des interventions en matière réglementaire, la réforme de la réglementation figure à l'ordre du jour de la politique du gouvernement depuis plus de vingt ans. Tous les partis politiques ont soutenu le principe de la réforme comme en grande majorité le secteur des entreprises et le public en général.

Le gouvernement du Président Kim Young-Sam (1993-1998) est à l'origine d'une évolution majeure vers une approche plus active et plus large de la réforme de la réglementation. Cette période a vu la mise en place d'importants organes de réforme et de différents éléments clés de la réglementation. Parmi ces principaux organes de réforme il y a la Commission présidentielle sur la réforme administrative, le Comité de la dérégulation économique et le Comité de la dérégulation industrielle. Le programme de réforme en vigueur repose en majeure partie sur les fondations bâties durant cette période.

Source: OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation en Corée*, Paris.

Mexique

Contexte politique et économique

44. La réforme de la réglementation est au centre de la stratégie mise en œuvre par le Mexique alors qu'il opère une mutation vers un marché vigoureux et ouvert. Les réformes structurelles du Mexique exigeaient de démanteler une économie nationale sur-réglémentée et protégée dans laquelle les industries et les services étaient quasiment fermés à la concurrence étrangère et nationale. La plupart des progrès accomplis dans le cadre du programme de réglementation national ont eu lieu au milieu de la transition. La réforme de la réglementation a été adoptée sur une période relativement courte et en dépit de conditions difficiles telles que les contraintes économiques liées à la crise financière de 1994-95.

45. Au cours des années 80, la chute des prix du pétrole et l'impossibilité de faire face au service d'une lourde dette extérieure, suivies par cinq années de stagnation économique ont été à l'origine de modifications importantes du modèle économique. Le Mexique a été l'un des premiers pays d'Amérique latine à faire des principes de l'économie de marché la pierre angulaire de son développement économique. Il y a plus de vingt ans, l'économie mexicaine était fortement réglementée et protégée. Dans de nombreux domaines, l'industrie et les services étaient protégés de la concurrence étrangère et nationale. Les exportations jouaient un rôle limité alors que la plupart des industries se concentraient sur le marché intérieur.

Encadré 14. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Mexique

Le processus des changements économiques structurels qui a commencé en 1983 reposait sur deux piliers. Tout d'abord, les finances publiques ont été rééquilibrées pour renforcer la capacité du gouvernement à influencer sur les variables macroéconomiques. Pour atteindre cet objectif, la taille de l'administration et son rôle dans l'économie ont été redéfinis. Deuxièmement, le gouvernement a étendu le champ des décisions déterminées par le jeu du marché pour promouvoir une économie plus efficiente.

La privatisation et le libre échange ont servi de cadre et de point de départ à la réforme de la réglementation au Mexique. Un immense processus de privatisation a transféré les activités commerciales du secteur public au secteur privé et le programme de libéralisation des échanges a fait croître la concurrence. L'envergure des politiques de marché a exigé un nouveau cadre réglementaire définissant clairement les règles du jeu et apte à donner des assurances aux investisseurs. Ces politiques ont été étayées par deux autres stratégies : la naissance d'une politique structurée de la concurrence et la modernisation de l'administration publique.

En 1989, une politique nationale explicite sur la réforme de la réglementation a été mise en place puis étendue tant au niveau de sa portée que de son ambition. Un élément important de cette stratégie a été la création d'un service de la déréglementation économique au ministère du Commerce et de l'industrie qui s'est concentré au commencement sur la déréglementation et la reréglementation de certains secteurs économiques pour faciliter la circulation des biens, des services et des capitaux encouragée par des mesures de libéralisation des échanges. Il a collaboré avec d'autres ministères pour établir de nouveaux cadres réglementaires pour les secteurs d'infrastructure privatisés.

Au début des années 90 ce programme de déréglementation économique a été élargi à la refonte de réglementations obsolètes et inadéquates et à la mise en place des conditions micro-économiques nécessaires à l'augmentation de l'efficacité et à la baisse des coûts sur tous les marchés. Ces réformes ont suivi le rythme des réformes de structure découlant de la concurrence extérieure et du souci d'attirer les investisseurs. Les réformes avaient pour but d'assurer une stabilité juridique et d'éliminer les contradictions, de façon à abaisser les coûts de transaction et à faciliter la prise de décision.

Source: OCDE (1999d), *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.

Turquie

Contexte politique et économique

46. La Turquie s'est vu obligée d'établir un agenda complet de la réforme de la réglementation en réponse à des facteurs à la fois nationaux et internationaux. Le mouvement accéléré vers l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne et les crises économiques successives ont révélé comme jamais auparavant l'urgence du processus de réglementation turc. Les crises économiques très rapprochées ayant abouti à la dévaluation de la livre en 2001 conduisent les principales organisations internationales à exiger différentes réformes des autorités réglementaires turques. Des réformes économiques très importantes ont été lancées notamment en 2000 et dans la première partie de 2001.

47. La crise économique de ces dernières années a mis en lumière des faiblesses critiques du système actuel de gestion de la réglementation de la Turquie. La nécessité de réformes globales est apparue pour remédier de toute urgence aux pratiques et institutions réglementaires dans bien des cas dépassées, incohérentes, mal gérées et partiellement sapées par le manque de crédibilité de l'action gouvernementale, le non-respect généralisé des règles et dans certains cas la corruption. Les capacités du secteur public destinées à appliquer et faire respecter la réglementation ne suivaient pas les décisions prises par les pouvoirs publics.

Encadré 15. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Turquie

Le gouvernement turc a commencé depuis 2000 à s'attaquer aux lacunes de la réglementation. La réforme de la réglementation a été considérée de plus en plus comme un élément essentiel parmi les différents moyens d'action indispensables pour restaurer la stabilité et la croissance économique. De plus, la Turquie a accordé une priorité accrue à la réforme du gouvernement et de l'administration publique.

En 2001, le Conseil des ministres a adopté en Turquie un *Programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire*. Ce Programme a défini les priorités et les engagements pour permettre l'adéquation entre la structure réglementaire de la Turquie et l'acquis communautaire et les pratiques des Etats membres de l'UE. Parmi les mesures qui faisaient partie du Programme figuraient le projet de loi sur les marchés publics, la mise en place d'un organe légal ou administratif indépendant pour examiner les plaintes et régler les litiges en matière de marchés publics, l'engagement de créer plusieurs autorités ou comités indépendants ou de supervision ; etc.

Lié par des engagements internationaux, le gouvernement a approuvé en 2001 un programme de transition économique global appelé *Renforcer l'économie turque* qui comprend une section intitulée « Accroître la transparence de l'Etat et renforcer les finances publiques » en vue d'améliorer les capacités du secteur public. Des amendements constitutionnels ont été mis en place à la fin de 2001 destinés à régler des questions touchant les droits civiques et les relations entre les citoyens et l'Etat, harmonisant la constitution turque avec les critères d'adhésion à l'UE.

La rapidité de mise en œuvre des réformes en Turquie se heurte à différents problèmes, par exemple une fragmentation particulière de réformes sporadiques de la réglementation et l'absence de confiance dans les institutions. Toutefois, il est important de souligner la complexité de la tâche qui consiste à terminer la transition d'une économie statique, étatique et réglementaire vers une économie entreprenante et innovante, guidée par le marché et par la société civile. La gestion de la réglementation a lieu dans un contexte fortement centralisé tant sur le plan des structures étatiques que de la culture politique. La majorité des responsables du secteur public n'est pas encore bien consciente des bénéfices et avantages que présentent les mécanismes de marché.

Source: OCDE (2002e), *La réforme de la réglementation en Turquie*, Paris.

3. Éléments clés de la réforme

3.1. Mise en place de capacités

48. Une difficulté majeure à laquelle est confrontée la gestion de la réglementation est de mettre en place des capacités pour poursuivre la réforme ainsi que pour améliorer la qualité et la performance de la réglementation. La mise en place de capacités concerne non seulement la mise en œuvre chronologique des réformes mais aussi le maintien du bon fonctionnement des institutions (degré d'indépendance et identification des pratiques exemplaires, par exemple) ainsi que la recherche d'un juste équilibre entre réglementation et concurrence. Cet aspect est particulièrement important lors de l'élaboration d'un programme de réforme pour éviter de voir apparaître des carences de la réglementation ou du marché.

49. La mise en place de capacités englobe un large éventail de facteurs. L'expérience de l'OCDE basée sur des évaluations du degré d'avancement des pays de l'OCDE concernant l'instauration de capacités destinées à promouvoir la qualité réglementaire montre qu'un cadre conceptuel solide est un facteur de réussite essentiel. La stratégie adoptée doit établir un lien entre trois piliers différents : les politiques, les institutions et les instruments réglementaires. La présente section porte sur différents éléments à prendre en compte lors de la mise en place de capacités favorisant la qualité réglementaire.

Encadré 16. Le Japon et le Mexique : progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation

Le Japon et le Mexique font partie tous les deux des premiers pays qui ont été examinés par l'OCDE en 1999. En 2004, ils ont fait l'objet d'un suivi destiné à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

Au Japon, il était nécessaire de soutenir le passage d'un modèle de croissance impulsée par l'Etat à un modèle de croissance guidée par le marché, caractérisée par une économie plus efficiente et plus souple. Cette évolution exigeait des efforts supplémentaires pour améliorer les instruments et institutions réglementaires, pour réévaluer la réglementation en vigueur à la lumière des développements économiques et sociaux en cours et pour évaluer l'incidence de nouvelles réglementations lors de leur élaboration. Le gouvernement s'est concentré sur une approche de la mise en œuvre plus pragmatique et progressive. Une volonté politique forte au plus haut niveau est un facteur important. Créé en 2001 et investi d'un mandat de trois ans, le Conseil pour la réforme de la réglementation mène la réforme de la réglementation dans le pays. Le conseil est composé de 15 experts du secteur privé soutenus par une trentaine de collaborateurs choisis par le secteur privé et les ministères. Il présente un rapport annuel qui conduit à la formulation de recommandations pour le Plan triennal du Premier Ministre pour la promotion de la réforme de la réglementation qui est actualisé chaque année. Le ministre d'Etat pour la réforme de la réglementation qui fait partie du Cabinet est chargé de surveiller la mise en œuvre des plans triennaux par les ministères et agences.

Au Mexique, la réforme de la réglementation a fait partie de réformes structurelles qui exigeaient le démantèlement d'une économie nationale sur-réglémentée et protégée dans laquelle les industries et les services étaient quasiment fermés à la concurrence étrangère et nationale. La politique de la réglementation faisait également partie d'une stratégie d'ouverture des marchés, de promotion de la libéralisation des échanges et d'attraction des investissements dans le pays. Le gouvernement mexicain a réussi à instaurer un vaste programme de réglementation dans une période relativement courte et en dépit de conditions difficiles. Les éléments qui ont contribué à appuyer la réforme ont été une volonté politique et un engagement en faveur de la politique réglementaire au plus haut niveau politique. Ainsi, le Mexique a apporté en 2000 des modifications juridiques, institutionnelles et d'orientation à son programme de réglementation. La réforme du Droit fédéral de procédure administrative a institutionnalisé un vaste programme de réglementation, notamment la mise en place de la Commission fédérale chargée de l'amélioration de la réglementation (COFEMER) en tant qu'organe techniquement et administrativement indépendant du ministère de l'Économie en vue de coordonner et de superviser le Programme d'amélioration de la réglementation du gouvernement. La COFEMER est responsable de la simplification administrative, de l'analyse de tous les projets de réglementation et de l'évaluation d'impact de ces réglementations, des projets d'actualisation et de réforme des lois et règlements en vigueur ainsi que du soutien apporté aux programmes de réglementation aux niveaux d'administration infranationaux.

Source: OCDE (2004b), *Japon – Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, Paris ; OCDE (2004d), *Mexique – Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, Paris.

Institutions réglementaires

50. Les institutions font avancer l'agenda des politiques de réglementation. Elles comprennent non seulement les instances de gestion de la réglementation et de supervision au sein des gouvernements et de l'exécutif, dans les administrations et les parlements mais aussi les autorités de régulation indépendantes et d'autres entités importantes qui contribuent à la qualité de la réglementation comme les cabinets juridiques spécialisés dans la rédaction des textes de loi ou même les parlements.

51. Les institutions doivent créer « au sein de l'administration des mécanismes efficaces et crédibles pour assurer la gestion et la coordination de la réglementation et de sa réforme ». ¹⁷ Pour ce faire, certains pouvoirs et responsabilités doivent être conférés aux agences au centre du gouvernement pour suivre, superviser et encourager les progrès dans toute l'administration publique, parce que c'est là que se situe l'expertise et que les politiques sont formulées.

52. Il est nécessaire d'équilibrer avec soin les relations de concertation et de confrontation entre les institutions réglementaires. L'indépendance ministérielle peut être mise en cause par un contrôle plus centralisé des problèmes de qualité juridique, d'impact budgétaire et de gestion de la fonction publique. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les réformes visant à améliorer la qualité de la réglementation échouent aussi bien si elles sont entièrement laissées au soin des responsables de celle-ci que si elles sont trop centralisées. Les responsables de la réglementation doivent assumer la responsabilité principale dans le cadre d'un système d'incitations supervisé par des organes chargés de la gestion et de la réforme.

Organe central de supervision

53. La meilleure pratique parmi les pays de l'OCDE suggère que l'existence d'un organe central de supervision est certainement essentielle à la réussite du programme de réforme. Dans bien des cas ces organes font partie des services du Premier Ministre ou du Président. Dans certains pays, souvent plus petits, une approche plus décentralisée est adoptée. Mais dans les deux cas il est indispensable d'assurer une coordination des questions de politique de la réglementation au sein de l'administration (voir encadré 17).

Encadré 17. Les organes de supervision réglementaire : l'expérience de l'OCDE

Les organes centraux les mieux armés pour promouvoir et superviser la qualité réglementaire sont situés dans trois pays à système politique présidentiel : **la Corée, le Mexique et les États-Unis**. Tous trois ont mis en place des institutions puissantes, indépendantes des autorités réglementaires, et dotées de larges compétences en matière de droit, de procédure et de gestion (la Corée et le Mexique ont créé des commissions de haut niveau, alors que les États-Unis ont confié la gestion de la qualité réglementaire à des institutions centrales chargées de la gestion et du budget). Les régimes présidentiels sont en mesure de mener à bien des réformes transversales, imposées du sommet, et ils disposent traditionnellement de structures institutionnelles pour mettre en œuvre les politiques du président.

Dans les pays où les fonctions centrales de coordination et de gestion de l'État sont assez faibles, cette tendance est moins marquée. Néanmoins, on a accordé une attention accrue à la concertation entre les organes de l'État responsables d'aspects particuliers du projet de réforme réglementaire. Aux **Pays-Bas**, par exemple, les ministères de la justice, de l'environnement et des affaires économiques agissent maintenant de concert pour accorder un « service de conseil » (« help desk »), qui est essentiel pour parvenir à améliorer les standards d'AIR dans l'ensemble de l'administration. Beaucoup de pays, parmi lesquels **l'Allemagne, le Japon et le Portugal**, ont également créé des commissions indépendantes de haut niveau qui contribuent à modeler la politique de réforme réglementaire.

Source: OCDE (2002c), *Les politiques de régulation dans les pays de l'OCDE*, Paris.

¹⁷. OCDE (1997).

54. Dotés de ressources adéquates (en termes de crédits et de personnel qualifié) les organes centraux de supervision et de coordination sont à même de jouer plusieurs rôles essentiels dans le processus de réforme, à savoir

- veiller à ce que la stratégie de réforme adoptée concerne l'administration dans son ensemble
- agir en tant que défenseur d'une réglementation de qualité et d'une bonne gestion de la réglementation, et
- apporter un appui technique à ceux qui appliquent les instruments réglementaires.

55. Le rôle des ministères et leur soutien jouent également un rôle primordial, mais la coordination est difficile à établir lorsque les ministères ont une architecture verticale et qu'il n'existe pas de liens horizontaux solides entre eux. La réforme de la réglementation traverse tous les ministères qui formulent et mettent en œuvre la politique gouvernementale. Les organes centraux de supervision ou de coordination contribuent sans doute à surmonter cette difficulté dans une certaine mesure en encourageant un dialogue renforcé ou des relations plus poussées entre les différents ministères. Mais ce sont finalement les ministères eux-mêmes qui doivent s'impliquer dans la réforme de la réglementation et garantir la qualité de la réglementation.

56. Par ailleurs, des conseils consultatifs – représentant en particulier les intérêts des entreprises et des consommateurs – peuvent aider à maintenir l'élan de la réforme, fournir des conseils et diffuser les informations plus largement. Ils peuvent donner la possibilité à des membres du public de participer directement au processus de réforme en se l'appropriant et se mobilisant en faveur de nouveaux progrès à accomplir. Ils peuvent également jouer un rôle important en sensibilisant la collectivité aux avantages de la réforme, ce rôle étant renforcé s'ils sont considérés comme indépendants de l'administration.

Autorités de régulation indépendantes

57. Les autorités de régulation indépendantes font partie également des structures réglementaires d'un pays. Elles comprennent les autorités de régulation économique pour les industries de réseaux ou les régulateurs créés pour la défense des libertés civiles et pour favoriser la transparence dans l'administration. Les autorités de régulation indépendantes ont pris de l'importance au cours de la dernière décennie.¹⁸ Elles contribuent à améliorer la qualité de la réglementation, la transparence, la stabilité et l'expertise. Si ces régulateurs sont responsables de l'élaboration de règles ou de leur interprétation ils doivent opérer en appliquant les mêmes disciplines que les autres responsables de l'élaboration de règles, surtout en ce qui concerne l'AIR.

¹⁸

Pour un examen récent de la mise en place d'autorités de régulation indépendantes voir OCDE (2005), *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, OCDE, Paris, également disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf.

Encadré 18. Autorités de régulation indépendantes

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les réformes économiques structurelles — mises en œuvre en partie à la suite d'engagements internationaux — ont conduit à la création d'autorités indépendantes de régulation et à la refonte des régulateurs en place. Ces institutions sont conçues pour assurer un contrôle réglementaire neutre dans les secteurs libéralisés ou privatisés et pour exercer la surveillance prudentielle des marchés concurrentiels. La conception et la gestion de ces autorités sont un volet essentiel de la qualité de la réglementation. Les questions essentielles dans ce domaine incluent des considérations sur la façon de mettre en place des institutions qui sont :

- compétentes, responsables et indépendantes,
- imperméables aux influences politiques à court terme,
- capables de ne pas tomber sous la coupe de groupes d'intérêt, tout en étant
- réceptives aux priorités politiques générales, et
- dotées de procédures décisionnelles qui tiennent compte des spécificités du secteur réglementé, tout en garantissant la transparence et la liberté d'accès aux intéressés.

Source: OCDE (2004e), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Allemagne : consolider le renouveau économique et social*, Paris.

58. Des institutions solides et efficaces exigent du personnel spécialisé et des ressources pour assurer toutes les fonctions essentielles. Les compétences et l'expérience doivent être développées et préservées à terme de façon que les fonctionnaires chargés de l'élaboration des politiques et de la conception des institutions soient davantage sensibilisés et mieux à même d'identifier ce qu'impliquent une réglementation de haute qualité qui fournit un meilleur cadre pour l'investissement. Les synergies entre institutions réglementaires sont essentielles pour assurer la cohérence des politiques et une coordination efficace.

Instaurer le contrôle qualité et la légalité

59. Au cours des vingt dernières années l'ordre du jour de la réforme de la réglementation a connu des modifications. Tout d'abord, on a pensé qu'il suffisait que les pouvoirs publics cèdent la place et laissent l'entreprise privée prendre l'initiative. Il s'en est suivi une période de déréglementation. Ceci étant, les marchés ont parfois révélé des carences et il est apparu que les marchés exigeaient de solides fondations constituées des dispositions adéquates pour étayer leur fonctionnement. Il faut des lois sur lesquelles s'appuient la définition de la propriété privée et l'existence de voies de recours.

60. La première réponse au nouveau rôle de l'Etat régulateur a été d'élaborer des critères destinés à améliorer la qualité des différentes lois et réglementations au cas par cas. C'est la reconnaissance, fondée sur des années d'expérience de réforme de la réglementation, que le succès de la réglementation économique et sociale dépend fondamentalement des capacités des gouvernements de produire, coordonner, mettre en œuvre et réviser des dispositions réglementaires. Aujourd'hui la notion de gestion de la réglementation cède la place à celle de gouvernance de la régulation qui fait ressortir le rôle dynamique et actif des pouvoirs publics dans la mise en place d'une réglementation de qualité. Les marchés et la démocratie vont de pair. Pour assurer le bon fonctionnement des marchés et de la démocratie il faut un fondement juridique solide. Il faut un cadre juridique pour étayer le passage d'une croissance impulsée par l'Etat à une croissance guidée par le marché. La bonne gouvernance qui s'appuie sur des institutions civiques favorables augmente la performance des marchés.

Analyse de l'impact de la réglementation (AIR)

61. L'AIR est vraisemblablement l'instrument unique qui est le plus important (mais tous les instruments sont complémentaires et auxiliaires). Elle a pour objet de garantir que l'option réglementaire la plus efficace est choisie grâce à l'instauration d'un cadre d'évaluation systématique et cohérent des effets potentiels de l'action gouvernementale. L'AIR permet de fournir les informations indispensables pour prendre de meilleures décisions en matière réglementaire. Elle a pour but de rendre transparents les coûts et les avantages des différentes options, réglementaires et non réglementaires, susceptibles d'être proposées par les ministères. Ainsi, les arbitrages entre les différentes possibilités envisageables apparaissent plus clairement aux décideurs. Toutefois, l'AIR ne se substitue pas à la responsabilité politique, elle est censée aider les décideurs et ceux qui appliquent la réglementation à prendre de bonnes décisions.

62. Il n'y a pas un modèle unique de bon programme d'AIR. Pour concevoir un programme d'AIR il est indispensable de tenir compte du contexte institutionnel, social, culturel et juridique du pays concerné. Une étude de l'OCDE a recensé différentes pratiques exemplaires de pays Membres qui optimisent les avantages qu'offre la mise en œuvre d'un programme d'AIR (voir annexe 1).

63. Dans certains pays, on constate une réticence au concept d'AIR car il est susceptible de remettre en cause des processus de prise de décision traditionnels. L'accent mis sur la transparence des choix opérés en quantifiant les coûts et les avantages de la réglementation en question et en exigeant de définir clairement l'objectif de la réglementation peut poser problème à certains décideurs et régulateurs.

64. Dans les pays où le concept d'AIR est nouveau il est sans doute prudent d'introduire les éléments de l'AIR au fur et à mesure que l'adhésion qu'elle remporte se conforte et que l'expertise se développe quant à son utilisation. Tout d'abord, on pourrait envisager, par exemple, une condition générale qui serait d'identifier les personnes qui seront touchées par la réglementation avant qu'elle soit adoptée. On pourrait renforcer petit à petit l'obligation d'effectuer des évaluations quantitatives des coûts et avantages. On pourrait avec le temps ajouter des obligations de consultation. Cette approche qui consiste à introduire successivement les éléments d'un programme complet d'AIR a été appliquée avec succès dans plusieurs pays dans le but de faciliter l'acceptation de l'AIR dans le processus de prise de décision (voir encadré 19).

Encadré 19. Introduction progressive de l'AIR

En **Grèce**, l'obligation qui existait déjà de présenter une note sur l'impact budgétaire est un élément important pour l'introduction de l'analyse complète de l'impact de la réglementation. La constitution grecque indique que tous les projets de loi, y compris les modifications de lois, doivent être accompagnés d'une évaluation de leur impact budgétaire. Cette évaluation concerne l'incidence future sur le budget de la proposition de loi en question. En absence de note sur l'impact budgétaire, le parlement ne peut pas examiner ou voter un projet de loi.

Une autre approche pour introduire l'obligation de l'AIR est de cibler les projets de réglementation susceptibles d'avoir un impact important sur l'économie ou le public. En **Corée**, le dispositif de l'AIR exige une évaluation sommaire des coûts pour toutes les réglementations mais impose une AIR complète pour les réglementations « importantes ». Ces dernières sont définies comme ayant une incidence monétaire qui dépasse un montant déterminé ou une influence qui touche plus d'un million de personnes, ou comme restreignant de manière évidente la concurrence sur le marché ou constituant une entorse évidente aux normes internationales.

Au **Mexique**, le gouvernement a adopté une approche « partiellement ciblée » selon laquelle l'AIR s'applique à toutes les nouvelles lois et réglementations, mais avec trois degrés possibles d'approfondissement de l'analyse selon l'importance de la réglementation.

Sources: OCDE (2000b), *Réforme de la réglementation en Corée*, Paris; OCDE (2001d) *Réforme de la réglementation en Grèce*, Paris; OCDE (2004d) *Mexique – Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Paris.

Lois de procédure administrative

65. La Loi de procédure administrative est un outil de base qui évite de laisser trop de latitude à l'administration. L'adoption ou la modification de lois de procédure administrative peut tenter d'améliorer la régularité dans la prise de décision administrative, définir plus clairement les droits des citoyens et fixer en détail des procédures de base pour l'élaboration, la mise en œuvre, le respect et la révision de la réglementation. En adoptant ces pratiques sous une forme légale on les transforme effectivement en droits que le public pourra revendiquer. En renforçant les droits des citoyens et en contrôlant les actions réglementaires arbitraires ces lois sont en train de changer fondamentalement les relations entre l'administration et le citoyen. Il serait difficile de surestimer l'importance de ce type de réforme pour l'amélioration de la sécurité et la réduction du risque réglementaire sur le marché, et aussi pour le développement d'une responsabilité démocratique.

66. Les lois de procédure administrative peuvent avoir un large champ d'application. Les éléments qui suivent indiquent les domaines que les lois de procédure administrative abordent plus ou moins souvent. Ces domaines ont été classés *grosso modo* d'après leur position dans le cycle de vie réglementaire.

- **L'élaboration de la réglementation** : obligation de consultation à différents stades du développement de la réglementation ; préparation d'évaluations de l'impact de la réglementation ; prise en considération des outils alternatifs ; obligation de publication ; dates d'entrée en vigueur ; durée (y compris la période de prolongement automatique) et rejet.
- **La mise en œuvre et l'application** : possibilité d'obtenir les réglementations ; règles sur les éléments incorporés ; règles générales sur l'étendue et l'utilisation de la marge discrétionnaire laissée à l'administration, en particulier la publication de critères objectifs guidant la décision suite à une demande ; durée de temps limitée pour la prise de décision ; obligation de justifier le rejet d'une demande.
- **Révision et modification** : application de règles générales de procédure pour la modification d'une réglementation existante, règles de mise à jour des éléments incorporés.
- **Recours et garantie d'une procédure régulière** : procédures pour les actions disciplinaires pour violation des droits des entités soumises à la réglementation ou pour un recours contre des règles et des mesures administratives, par exemple l'application d'une règle et des sanctions.

67. Peu de lois de procédure administrative couvrent tous les domaines énumérés ci-dessus. Leur contenu peut varier fortement selon les pays, certaines lois étant inspirées par des questions réglementaires et administratives spécifiques qui ont donné lieu à une législation dans un pays donné (voir l'encadré 20).

Encadré 20. Lois de procédure administrative : un instrument juridique clair

En **Italie**, au **Mexique** et en **Espagne**, la règle selon laquelle « qui ne dit mot consent », ou accord tacite, inverse totalement le sens de la décision administrative : si l'administration ne réagit pas à une demande au bout d'un certain temps, le citoyen est automatiquement censé avoir obtenu l'accord.

Le **Japon** a utilisé la loi de procédure administrative de 1994 pour attaquer des directives administratives en interdisant l'usage des directives contraignantes et en fixant des normes de transparence pour des directives volontaires.

Aux **États-Unis**, la pierre angulaire du système réglementaire est la Loi de procédure administrative de 1946, qui donne légalement aux citoyens le droit de participer à l'élaboration des règles par les pouvoirs publics, sur la base du principe d'un droit d'accès donné à tous.

Le **Mexique**, avec sa réforme de 1996 de la Loi fédérale sur les procédures administratives, a défini un large cadre de principes pour une réglementation de qualité et des mesures en vue de favoriser la transparence et la cohérence administrative. Ceci comprend en particulier le droit du public d'accéder à l'information dont disposent les instances de réglementation, un mécanisme de recours administratif plus clair, un délai de réponse limité, de la part des autorités, à une demande du public d'information ou d'autorisation, et aussi un minimum de conditions à respecter par les fonctionnaires lors d'une inspection.

En **Hongrie**, la Loi sur la législation de 1987 a fixé les limites de l'action législative, défini les différents types d'instruments réglementaires, réglé la procédure d'élaboration de ces instruments, réparti les responsabilités entre les différents organismes impliqués dans cette procédure et développé d'autres aspects importants tels que le recours à la consultation du public. Cette loi a été profondément modifiée en 1999 et 2000, afin d'améliorer les contrôles administratifs, en mettant l'accent sur l'harmonisation de la loi avec l'Union européenne.

En **Espagne**, on a adopté une série d'amendements à la Loi de procédure administrative de 1958, afin d'accroître la responsabilité et la transparence dans l'administration, c'est-à-dire de passer des traditions autoritaires du régime de Franco à des relations nouvelles entre l'administration et les citoyens. Les pouvoirs de l'administration centrale espagnole ont été redéfinis, afin de séparer le politique de l'administratif dans les pouvoirs publics.

La **Corée** a adopté lors de ces dernières années plusieurs dispositions législatives importantes permettant des contrôles sur la marge discrétionnaire laissée à l'administration. La Loi sur les procédures administratives de 1996, qui est entrée en vigueur en janvier 1998, décrit les obligations générales en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une réglementation, crée la Commission des recours administratifs, habilitée à statuer sur toute une série de litiges administratifs et limite le recours aux « directives administratives ». La Loi sur la divulgation dans l'administration vise à rendre transparentes les raisons qui ont dicté une prise de décision administrative dans un certain nombre de domaines. La Loi de base sur la réglementation administrative, en tant que moteur législatif essentiel de la réforme réglementaire, ajoute des exigences de procédure supplémentaires pour l'élaboration des lois (notamment l'évaluation d'impact et la consultation en matière de réglementation). Par ailleurs, cette loi insiste sur la transparence. Il y a eu de fortes résistances à cette législation dans l'administration. La Loi sur les procédures administratives n'a été adoptée qu'après des décennies de lutte contre une bureaucratie qui s'y opposait vivement et se préoccupait des limites au pouvoir discrétionnaire de l'administration qu'impliquait une transparence accrue et des procédures plus strictes.

Capacités et compétences techniques

68. Les ressources humaines capables de conduire la réforme de la réglementation sont un élément essentiel de la mise en place de capacités. Beaucoup de responsables de la réglementation n'ont pas les capacités nécessaires pour mener à bien une AIR, faute de compétence ou de ressources. Les méthodes analytiques requises peuvent s'avérer trop complexes et trop coûteuses pour pouvoir être mises en pratique, même si les organismes réglementaires disposent des capacités nécessaires. Le manque de qualifications résulte de la négligence fondamentale à l'égard de la nécessité d'une formation à grande échelle, soutenue et détaillée, assurée par des organismes coordinateurs.

69. Un rôle essentiel des organes de supervision est d'accroître les capacités réglementaires dans toute l'administration comme un moyen garantissant de manière systématique la production d'une qualité plus élevée. Les principales tâches à l'appui de ce rôle comprennent la publication et la diffusion de directives écrites approfondies et l'organisation de formations sur des questions de qualité réglementaire. Ce rôle est celui qui a l'impact à long terme le plus important dans la mise en œuvre de la politique de la réglementation puisqu'il repose sur la nécessité de parvenir à un changement de culture parmi les responsables de la réglementation.

3.2. *Communication et consultation*

70. La communication et la consultation sont deux éléments fondamentaux de la transparence de la réglementation. L'importance que revêt la transparence pour l'agenda de la politique réglementaire tient au fait qu'elle peut s'attaquer à de nombreuses causes d'échec de la réglementation telles qu'une mainmise sur la réglementation ou des distorsions entraînant une concentration des avantages, une information inadaptée dans le secteur public, une rigidité, une incertitude des marchés ou une incapacité à cerner les risques des politiques et l'absence de responsabilité. La transparence de la politique réglementaire elle-même, comme de ses institutions, outils et processus, joue également un rôle important dans sa réussite. La transparence encourage la conception des meilleures options possibles et aide à réduire l'incidence et l'impact des décisions arbitraires dans la mise en œuvre de la réglementation. La transparence est également considérée à juste titre comme la meilleure arme pour lutter contre la corruption.

71. Le dialogue ouvert, la communication et la consultation sur les avantages et les coûts de la réforme, incluant toutes les principales parties intéressées, améliorent la compréhension des impacts, augmentent la transparence de la réglementation et réduisent les coûts de transaction. Ils améliorent également la légitimité et la crédibilité de l'action gouvernementale.

Stratégies de communication

72. L'accès à l'information sur la réglementation est une condition préalable du bon fonctionnement du marché. Les investisseurs fondent leurs décisions commerciales sur le cadre réglementaire formel et informel ainsi que sur la prévisibilité des modifications de la réglementation. Ainsi, l'absence d'une connaissance précise du cadre réglementaire peut encourager son non-respect par les entreprises et favoriser d'éventuels comportements contraires à l'éthique. Améliorer la clarté des cadres juridique et réglementaire et l'efficacité de la communication et des modes d'accès est fondamental pour accomplir des progrès importants dans l'agenda de la réforme réglementaire.

73. Différents outils et mécanismes favorisant la transparence, notamment les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications, sont aujourd'hui à la disposition des administrations et régulateurs. Les TCI peuvent être utilisées pour partager des informations, améliorer l'efficacité de l'accès aux possibilités de consultation, réduire les coûts de transaction et ouvrir l'accès aux marchés publics. Il reste à exploiter pleinement les possibilités qu'offrent les approches fondées sur les TIC dans des domaines comme la consultation du public, le classement des données électroniques, les guichets uniques et les marchés publics.

Mécanismes de consultation

74. Recourir à la consultation du public a différents effets sur l'amélioration du cadre réglementaire. Premièrement, la consultation est de plus en plus utilisée pour rassembler des informations empiriques à des fins d'analyse, spécialement comme condition préalable du passage à des modèles de processus de prise de décision davantage fondés sur l'analyse (utilisation d'évaluations d'impact pour apprécier l'incidence de la réglementation, par exemple). Ainsi, la consultation est une source de données qui

présente un bon rapport coût-efficacité, ainsi qu'une source d'information sur des questions comme l'acceptation de différentes politiques, qui peut être essentielle pour déterminer la possibilité de mettre en pratique et d'élaborer des stratégies de mise en conformité ou d'application coercitive.

75. Deuxièmement, les mécanismes de consultation se caractérisent de plus en plus par une plus grande ouverture et accessibilité, en particulier pour les intérêts moins importants et moins organisés. Cette évolution révèle que des approches qui sont davantage pluralistiques se substituent aux modes de gouvernance corporatistes. L'utilisation d'innovations dans le domaine des technologies de l'information présente l'avantage considérable d'accroître les possibilités de consultation qui sont effectivement disponibles. La mise à disposition des projets de loi, des documents de travail ou autres par l'intermédiaire de l'Internet ou la possibilité de soumettre des commentaires par voie électronique est la preuve d'une nouvelle utilisation des mécanismes basés sur les TI en faveur d'une consultation efficace.

3.3. *Développer une mobilisation*

76. La durabilité et la cohérence de la réforme sont déterminées par l'acceptation des citoyens. Des mesures concrètes et crédibles sont nécessaires pour démontrer aux citoyens que des intérêts publics importants tels que la sécurité et l'équité seront préservés sur des marchés dynamiques et mondiaux. Ces mesures peuvent inciter la confiance du public ce qui réduit les contraintes politiques et le risque d'excès de réglementation, accélère, approfondit et soutient les réformes de marché. L'absence de confiance est une cause majeure de sur-réglementation. Si l'action gouvernementale, efficace et efficiente, renforce la confiance dans les marchés et les Etats, elle contribue à la performance des uns et des autres.

77. La demande de réforme de la réglementation est également importante. L'adoption d'une politique à un haut niveau confère une autorité aux institutions de la réforme et garantit la motivation du gouvernement à s'efforcer d'atteindre les objectifs fixés.

Changer la culture de l'administration

78. Un des problèmes les plus complexes à résoudre dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation est de changer la culture de l'administration du pays concerné. C'est nécessaire pour plusieurs raisons. Premièrement, il ne suffit de s'intéresser à la légalité quand on adopte une réglementation. Avec la mise en place de la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire on a constaté qu'il était indispensable de prendre en compte des critères économiques dans l'élaboration de la réglementation. Mais cela pose diverses questions que la formation reçue par la majorité des fonctionnaires ne permet pas de traiter. Deuxièmement, les décideurs devraient se demander si la réglementation est nécessaire mais il en va autrement dès lors que l'adoption d'une réglementation est politiquement opportune. Enfin, les responsables de l'administration estiment en général être les mieux placés pour savoir et se méfient du marché.

4. Conclusions

79. La réforme de la réglementation doit être une politique identifiable intégrée à l'agenda plus large de la gouvernance, contribuant à une adaptation structurelle continue des économies et des sociétés. Dans de nombreux pays, les gouvernements n'ont pas encore entièrement pris en compte la nécessité d'une réforme de la réglementation et restent trop repliés sur eux-mêmes. Il n'est pas facile de définir le point de départ pour introduire des changements car il existe des différences entre les pays sur le plan des contraintes institutionnelles et culturelles, des objectifs de leurs politiques publiques et de l'étendue de la capacité de certains secteurs économiques à assurer des missions de service public.

80. Encourager une bonne compréhension de l'importance économique de la réglementation et intégrer une approche globale qui maximise l'efficacité de la réglementation constituent des défis essentiels à relever. Adopter des stratégies spécifiques susceptibles d'aider à faire avancer les choses peut contribuer à définir l'agenda de la réforme de la réglementation (voir encadré 21).

Encadré 21. Stratégies tournées vers l'avenir

Stratégies tournées vers l'avenir pouvant être adoptées par les gouvernements pour engager une réforme de la réglementation :

- *des plans d'action*, pour énoncer les objectifs des politiques poursuivies incluant des objectifs réglementaires ;
- *des rapports annuels*, pour mettre en lumière les conséquences et les résultats des objectifs de la politique réglementaire ;
- *la fixation de priorités*, pour définir des priorités concernant la prise en compte des éléments de la réforme de la réglementation et l'affectation des ressources ;
- *des auto-évaluations*, pour revoir les besoins de réglementation et les recommandations sur les politiques à mettre en œuvre ; etc.

ANNEXE 1. TIRER L'AVANTAGE MAXIMUM DE L'AIR : BONNES PRATIQUES

Les principaux éléments qui suivent sont fondés sur des bonnes pratiques recensées dans des pays de l'OCDE :

11. Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR. Les programmes les plus efficaces sont ceux qui imposent l'AIR comme une condition lors de l'examen de nouvelles réglementations ou lois.
12. Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d'AIR. Les responsabilités pour les éléments du programme de l'AIR, tels que les objectifs, les analyses juridiques, la justification et les conséquences, doivent être attribuées avec soin, en les répartissant entre les ministères et un service central chargé du contrôle de qualité.
13. Former les responsables de la réglementation. Les responsables de la réglementation doivent avoir les qualifications nécessaires pour mener à bien une AIR de haute qualité. Ils doivent avoir une bonne compréhension des méthodes et processus de collecte de données ainsi que du rôle que joue l'AIR en veillant à la qualité de la réglementation.
14. Adopter une méthode d'analyse cohérente mais souple. Déterminer quelle méthode doit être appliquée est un élément central de l'élaboration et la performance de l'AIR. Plusieurs méthodes dans le domaine de l'AIR sont couramment utilisées dans les pays de l'OCDE, à savoir l'analyse avantages-coûts, l'analyse coûts-efficacité ou coûts/résultats, l'analyse fiscale ou budgétaire, l'analyse d'impact socio-économique, l'analyse des conséquences, l'analyse du coût d'application des réglementations et les tests d'impact sur les entreprises.
15. Elaborer et mettre en oeuvre des stratégies de collecte des données. L'utilité de l'AIR est fonction de la qualité des données utilisées pour évaluer l'impact d'un projet de réglementation ou d'une réglementation en vigueur.
16. Cibler les AIR. Les décideurs doivent cibler l'AIR pour l'appliquer aux projets censés avoir un très grand impact sur la société et garantir que tous ces projets sont soumis à l'examen minutieux de l'AIR.
17. Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible. L'AIR est un processus ambitieux et sa mise en place demande du temps. Il faut l'intégrer au processus d'élaboration des politiques et banaliser les disciplines qu'elle impose.
18. Communiquer les résultats. Les hypothèses et données utilisées dans l'AIR peuvent être améliorées si elles sont mises à l'épreuve par leur publication et la consultation du public.
19. Associer très largement le public au processus. Le public, notamment les personnes touchées par la réglementation, est souvent en mesure de fournir la plupart des données qui sont nécessaires pour achever l'AIR. La consultation peut apporter des informations importantes sur la faisabilité des projets, sur l'éventail de solutions de remplacement examinées, et sur le degré d'acceptation probable de la réglementation proposée par les personnes touchées par celle-ci.
20. Appliquer l'AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles. L'AIR est aussi utile à l'examen de la réglementation en vigueur qu'à l'évaluation des nouvelles mesures réglementaires proposées.

Source: OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation. Les meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

BIBLIOGRAPHIE

- OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, OCDE, Paris.
- OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation.*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999b), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999c), *La réforme de la réglementation au Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999d), *La réforme de la réglementation au Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), *La réforme de la réglementation en Hongrie.*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation en Corée.*, OCDE, Paris
- OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE - De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, OCDE, Paris
- OCDE (2001a), *La réforme de la réglementation en Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Background Report, OECD, Paris
- OCDE (2001c), *La réforme de la réglementation en Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001d) *Regulatory Reform in Greece*, OECD, Paris
- OCDE (2002a), *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Canada, Rapport de référence*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Canada: Rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Royaume-Uni, Rapport de référence*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002d), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Royaume-Uni: Rester à la pointe du progrès : les défis à relever*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002e), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Turquie: Une aide capitale pour la reprise économique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Surveillance des dépenses publiques : Synthèse des conclusions des examens par pays du Comité EDR*, Comité de politique économique, Groupe de travail No. 1 chargé de l'analyse des politiques macro-économiques et structurelles, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Bilan de la Réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, Groupe spécial sur la politique de la réglementation, SG/SGR(2004)1, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Japon : Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation France: Vers des orientations stratégiques plus claires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Mexique: Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris
- OCDE (2004e), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Allemagne: consolider le renouveau économique et social*, OCDE, Paris
- OCDE (2005), *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation*, OCDE, Paris.

GLOSSARY OF TERMS FOR REGULATORY REFORM

**GLOSSAIRE DE TERMINOLOGIE SUR LA RÉFORME DE LA
RÉGLEMENTATION**

ENGLISH - FRANÇAIS -

<u>Glossary of Terms for Regulatory Reform</u>	<u>Glossaire de terminologie sur la réforme de la réglementation</u>
<p>Administrative burdens of regulation</p> <p>The costs involved in obtaining, reading and understanding regulations, developing compliance strategies and meeting mandated reporting requirements, including data collection, processing, reporting and storage, but not including the capital costs of measures taken to comply with the regulations, nor the costs to the public sector of administering the regulations.</p>	<p>Charges administratives de la réglementation</p> <p>Il s'agit des coûts liés à l'obtention, la lecture et la compréhension des réglementations, l'élaboration de stratégies de mise en conformité et le respect des exigences de notification obligatoire. Ils englobent la collecte, le traitement, l'entrée et la conservation des données mais non les coûts en capital des mesures visant à assurer la conformité avec la réglementation.</p>
<p>Advisory Groups</p> <p>Selected experts and/or interested parties (e.g. social partners, environmental groups) are brought together to form a consultative body, either on an <i>ad hoc</i> or a standing basis.</p>	<p>Groupes consultatifs</p> <p>Ces groupes sont composés d'experts invités et/ou de participants intéressés (par exemple des partenaires sociaux ou des groupes de défense de l'environnement) pour former un organe consultatif, soit ad hoc, soit permanent.</p>
<p>Best practices</p> <p>A set of standards for achieving regulatory quality.</p>	<p>Meilleures pratiques</p> <p>Ensemble de standards pour une bonne qualité réglementaire.</p>
<p>Circulation of proposals for comment</p> <p>Information on regulatory proposals circulated to a selected group of experts and/or interested parties for comment.</p>	<p>Diffusion de propositions pour commentaires</p> <p>Des informations portant sur des projets de réglementations sont adressées pour commentaires à un groupe sélectionné d'experts et/ou de parties intéressées.</p>

<p>Codification Systematic arrangement of laws in force.</p>	<p>Codification Système de lois en vigueur.</p>	
<p>Command and Control' regulation Regulations which specify, usually in detail, the regulatory requirements and a set of penalties for non-compliance. It is generally oriented toward input and behavioural requirements rather than toward outcome.</p>	<p>Réglementation directionnelle Réglementations qui fixent, généralement en détail, des exigences réglementaires et une série de pénalités en cas d'infraction. Elles sont généralement axées sur des apports ou des comportements plutôt que sur l'obtention de résultats.</p>	<p>" " "</p> <p>Û</p> <p>Û</p>
<p>Co-regulation A system of shared regulatory responsibilities in which an industry association or professional group will assume some regulatory functions, such as surveillance and enforcement or setting of regulatory standards.</p>	<p>Réglementation coordonnée Système de partage des responsabilités suivant lequel une association ou un groupe professionnels assume certaines fonctions réglementaires telles que le contrôle, le respect ou la fixation de normes réglementaires.</p>	<p>Û</p>
<p>Decentralisation Transfer of an administrative power from the central government to a local government (elected officials).</p>	<p>Décentralisation Transfert par un État d'une compétence de gestion administrative à une collectivité locale autonome (membres élus).</p>	<p>Û</p> <p>()</p>
<p>Deconcentration Delegation of an administrative power from the central to a local office or agency of a national authority. The central government retains full responsibility and intervention capacity.</p>	<p>Déconcentration Délégation d'une compétence de gestion administrative à une émanation locale de l'État. Ce dernier conserve la responsabilité et toute capacité d'intervention.</p>	<p>Û</p>

<p>Deregulation</p> <p>Complete or partial suppression of regulations governing a given sector, in the hope of improving economic performance.</p>	<p>Déréglementation</p> <p>Suppression totale ou partielle de la réglementation régissant un secteur donné en vue d'améliorer les résultats économiques.</p>	<p>Ù</p> <p>Ù</p>
<p>Harmonisation</p> <p>Convergence of legislation towards rules that, if not identical, are at least neutral (eliminating discrimination or direct market intervention).</p>	<p>Harmonisation</p> <p>Rapprochement des législations dans la recherche d'une règle sinon identique du moins neutre (élimination des discriminations, des incidences directes sur le marché..).</p>	<p>Ù</p> <p>)</p> <p>Ù</p> <p>.(</p>
<p>Informal Consultation</p> <p><i>Ad hoc</i> meetings with selected interested parties, held at the discretion of regulators</p>	<p>Consultation informelle</p> <p>Réunions ponctuelles avec certaines parties intéressées, organisées à la discrétion des responsables de la réglementation.</p>	<p>,</p> <p>,</p>
<p>Multi-level governance</p> <p>Regulatory strategies and activities including development, execution, reform of regulation between government levels, supranational and sub-national (regions, provinces).</p>	<p>Gouvernance pluri-niveaux</p> <p>Stratégies et activités de régulation incluant le développement, l'exécution, le pilotage de la réforme de la réglementation entre les niveaux étatiques, supranational et infranational (régions, provinces..).</p>	<p>Ù</p> <p>.(</p> <p>)</p>
<p>Mutual recognition</p> <p>Recognition of equivalent measures intended to facilitate the movement of goods and persons within a given territory. It presupposes a close degree of equivalence and reciprocal confidence in the responsible institutions.</p>	<p>Reconnaissance mutuelle</p> <p>Reconnaissance d'équivalences destinées à faciliter la mobilité des biens et des personnes dans un espace territorial donné. Sa mise en œuvre suppose un bon niveau d'équivalence préalable et une confiance réciproque dans des institutions chargées de la promouvoir.</p>	<p>Ø</p> <p>Ù</p> <p>Ù</p>

<p>Performance based regulation</p> <p>Regulation that specifies objectives or “output standards” and that leaves the means of compliance to be determined by the regulated entity.</p>	<p>Réglementation fondée sur la performance</p> <p>Réglementation fondée sur des objectifs précis ou des « normes de production » et dont les modalités de respect sont déterminées par l’entité soumise à la réglementation en question.</p>	<p>Ü</p>
<p>Primary legislation</p> <p>Regulations which must be approved by the parliament or congress. Also referred to as principal legislation or primary law.</p>	<p>Législation primaire</p> <p>Il s’agit des réglementations qui doivent être approuvées par le parlement ou le congrès. Elles sont également connues sous le nom de législation principale ou de droit primaire.</p>	<p>Ü</p>
<p>Public governance</p> <p>Optimising the management of institutional capacities and public decision-making. Establishment and strengthening of administrative structures that are effective, efficient, transparent and accountable to the citizens.</p>	<p>Gouvernance publique</p> <p>Optimisation de la gestion des capacités institutionnelles et des décisions des autorités publiques. Mise en place et renforcement de structures administratives effectives, efficaces, transparentes et responsables vis-à-vis des citoyens.</p>	<p>Ü</p>
<p>Public Notice and Comment</p> <p>Notice of the intention to regulate is published and comments are sought from all interested parties before the law or regulation is approved.</p>	<p>Notification publique et commentaires</p> <p>Publication de la notification de l’intention de réglementer et demande de commentaires à toutes les parties intéressées avant l’adoption de la loi ou de la réglementation.</p>	<p>Ü</p>
<p>Regulations (“<i>Réglementation</i>” in French)</p> <p>Rights given to the State, local government or public authorities to adopt general rules (laws, decrees and orders) which are borne by businesses and citizens (universal and compulsory). This competence is generally based on the constitution and/or the law.</p>	<p>Réglementation = (régulations en anglais)</p> <p>Normes générales (lois, décrets, arrêtés) adoptées par un État, une collectivité locale ou une autorité publique spécialement habilitée à cet effet qui s’imposent aux citoyens et aux entreprises (caractère universel et obligatoire). Cette compétence trouve généralement sa source dans la constitution et/ou dans la loi.</p>	<p>Ü</p>

<p>Regulation (“<i>Régulation</i>” in French)</p> <p>Decisions and instruments implemented within the framework of public actions, directly or indirectly, to improve social welfare. Regulation includes laws and regulations but also administrative formalities, code of conduct, etc.</p>	<p>Régulation = (terme identique en anglais)</p> <p>Ensemble de décisions et d’instruments mis en œuvre dans le cadre de l’action publique, de façon directe ou indirecte, afin d’améliorer le bien être collectif. La régulation inclut les lois et règlements mais également les formalités administratives, les codes de conduite, etc.</p>	<p>Ø</p>
<p>Regulators</p> <p>Administrators in government departments and other agencies responsible for making and enforcing regulation.</p>	<p>Responsables de la réglementation</p> <p>Il s’agit de fonctionnaires de services officiels et d’autres organismes chargés de l’élaboration de la réglementation.</p>	<p>.</p>
<p>Regulatory alternatives</p> <p>Alternative policy instruments other than command and control regulation used with the purpose to obtain policy goals. Alternative policy instruments include instruments such as performance based regulation, process regulation, waiver or variance provisions, co-regulation, self-regulation, contractual arrangements, voluntary commitments, tradable permits, taxes and subsidies, insurance schemes, information campaigns.</p>	<p>Réglementations alternatives</p> <p>Il s’agit des instruments autres que la réglementation directionnelle qui sont utilisés pour atteindre des objectifs de politique générale. On peut citer par exemple la réglementation fondée sur la performance, la réglementation de procédure, les dispositions de dérogation ou variance, la réglementation coordonnée, l’auto-régulation, les arrangements contractuels, les engagements volontaires, les permis négociables, les taxes et subventions, les programmes d’assurance et les campagnes d’information.</p>	<p>Ø</p>
<p>Regulatory evaluation</p> <p>Measuring respect for laws and regulations in order to obtain information on their impact.</p>	<p>Évaluation réglementaire</p> <p>Mesure du respect des lois/règlements pour obtenir des informations sur les effets de leur mise en œuvre.</p>	<p>Ø</p> <p>Ø</p>

<p>Regulatory Impact Analysis (RIA)</p> <p>Systematic process of identification and quantification of important benefits and costs likely to flow from adoption of a proposed regulation or a non-regulatory policy option under consideration. May be based on benefit/cost analysis, cost effectiveness analysis, business impact analysis etc.</p>	<p>Analyse d'impact de la réglementation (AIR)</p> <p>Processus systématique d'identification et de chiffrage de tous les effets importants que peut avoir l'adoption d'un projet de réglementation ou d'une option non réglementaire à l'étude. Le processus peut être fondé sur l'analyse des coûts/avantages, du rapport coût : efficacité ou des conséquences pour les entreprises, etc.</p>	<p>Ø</p>
<p>Regulatory power</p> <p>Power given to public authorities to adopt and enforce regulations.</p>	<p>Pouvoir réglementaire</p> <p>Capacité reconnue aux autorités publiques habilitées d'adopter et de faire appliquer la réglementation.</p>	
<p>Regulatory reform</p> <p>Changes that improve regulatory quality, that is, enhance the performance, cost-effectiveness, or legal quality of regulation and formalities. "Deregulation" is a subset of regulatory reform.</p>	<p>Réforme de la réglementation</p> <p>Modifications destinées à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire son fonctionnement, son rapport coût/efficacité ou la qualité juridique de la <i>réglementation</i> et des formalités.</p>	
<p>Risk assessment</p> <p>Quantitative estimates of the risks and consequences involved in a particular problem, probably including estimates of the likely effectiveness of control measures</p>	<p>Évaluation du risque</p> <p>Il s'agit d'estimations chiffrées des risques et des conséquences liées à un problème donné, notamment de l'efficacité probable de mesures de contrôle.</p>	
<p>Simplification</p> <p>Covers administrative formalities and bureaucratic practices.</p>	<p>Simplification</p> <p>Recouvre les formalités administratives et les pratiques bureaucratiques.</p>	<p>Ù</p>

- OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OCDE/GD(95)95, OECD, Paris.
- OECD (1997a), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, OECD, Paris.
- OECD (1999c), *Regulatory Reform in Japan*, OECD, Paris.
- OECD (1999d), *Regulatory Reform in Mexico*, OECD, Paris.
- OECD (2000a), *Regulatory Reform in Hungary*, OECD, Paris.
- OECD (2000b), *Regulatory Reform in Korea*, OECD, Paris.
- OECD (2000c), *Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, OECD, Paris.
- OECD (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2001c), *Regulatory Reform in Ireland*, OECD, Paris.
- OECD (2001d) *Regulatory Reform in Greece*, OECD, Paris.
- OECD (2002a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2002b), *Regulatory Reform in Canada – Maintaining Leadership through Innovation*, OECD, Paris.
- OECD (2002c), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report, OECD, Paris.
- OECD (2002d), *Regulatory Reform in the United Kingdom – Challenges at the Cutting Edge*, OECD, Paris.
- OECD (2002e), *Regulatory Reform in Turkey*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Surveillance of Public Expenditure: Synthesis of Findings in EDRC Countries*, Economics Department Policy Committee, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, OECD, Paris.
- OECD (2004a), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Special Group on Regulatory Policy, OECD, Paris.
- OECD (2004b), *Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2004c), *Regulatory Reform in France – Charting a Clearer Way Forward*, OECD, Paris.
- OECD (2004d), *Mexico - Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2004e), *Regulatory Reform in Germany – Consolidating Economic and Social Renewal*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris.

Ù	Ù	!	1								
Ù	Ù	!	2								
Ù	Ù	!	3								
Ù	Ù	!	4								
Ù	Ù	Ù	Ù	!	5						
Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	!	6				
Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	!	7			
Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	!	8		
Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	!	9	
Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	Ù	!	10

OECD (1997), Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, Paris :

ù ù
ù ù
ù ù

! 3.3

ù ù ù ù
ù ù ù ù
ù ù ù ù

ù

ù

ù
ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ø

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

)

Ù

Ù

â

Ù

Ù

Ù

٥

(9)8

٥

٥

! 18

!

٥

:

٥

٥

٥

1

٥

OECD (2004e), OECD Reviews of Regulatory Reform – Germany. Consolidating Economic and Social Renewal, Paris

٥

⁸ للاطلاع على مناقشة حول إنشاء جهات تنظيم مستقلة انظر
Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation, Working Party on Regulatory Management and Reform, OECD, Paris
وتوجد هذه الوثيقة أيضا على العنوان التالي:
www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf.

)

.

(

Ù

Ù " ("Helpdesk") " "

Ù

OECD (2000c), Regulatory Policies in OECD Countries, Paris :

Ù)

:

1

1

(

•

Ù

•

•

Ù

Ù

Ù

!

Ù

-

2000
 :
 OECD (2004b), Japan – Progress in Implementing Regulatory Reform, Paris;
 OECD (2004b), Mexico – Progress in Implementing Regulatory Reform, Paris

7
 17

OECD (1997)⁷

/3

! 3.1

Ù

) Ù . Ù (ù Ù

Ù ù

Ù

: **! 16**

Ù
2004 .1999

Ù Ù Ù

Ù ù ù

2001

15

Ù

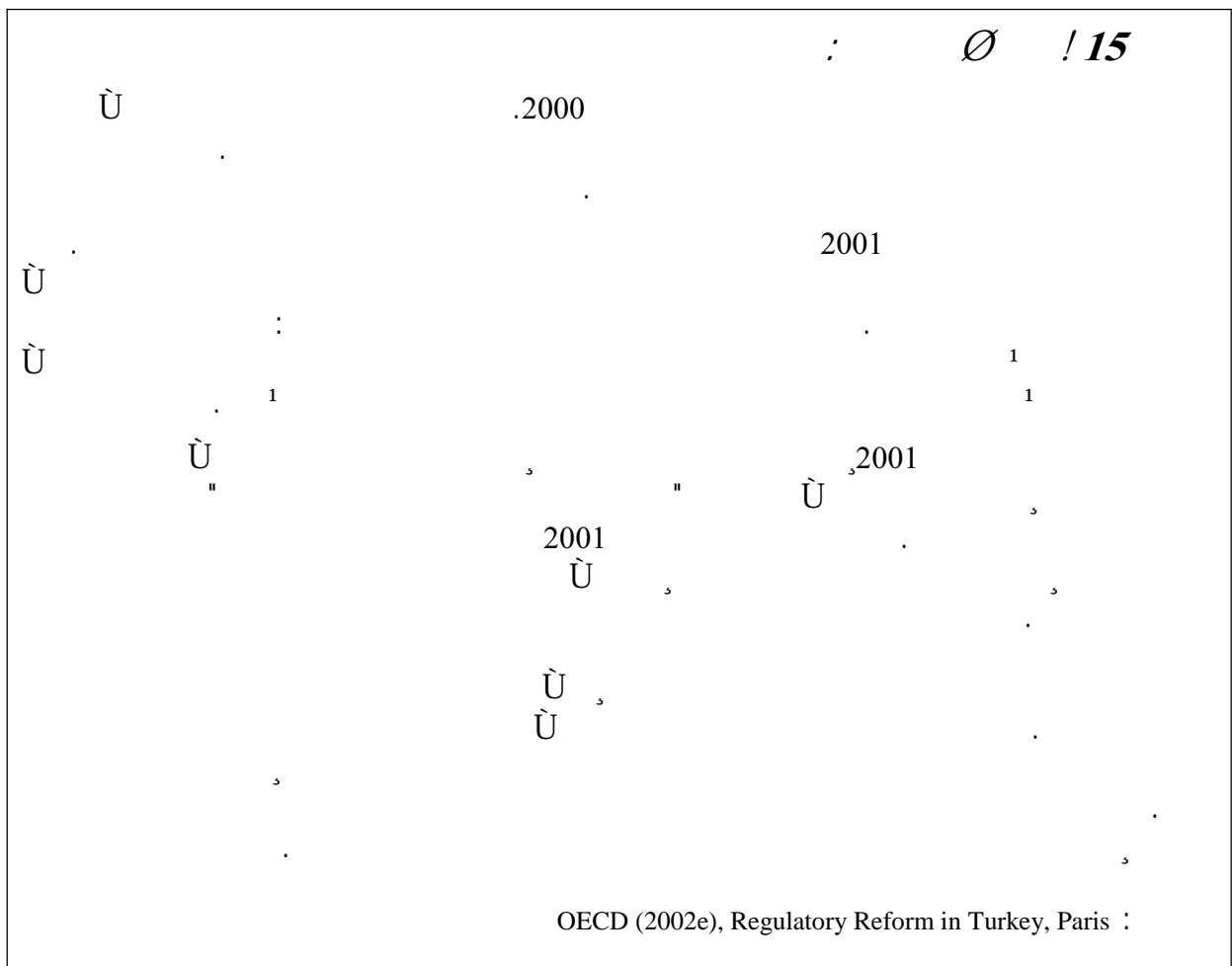
30

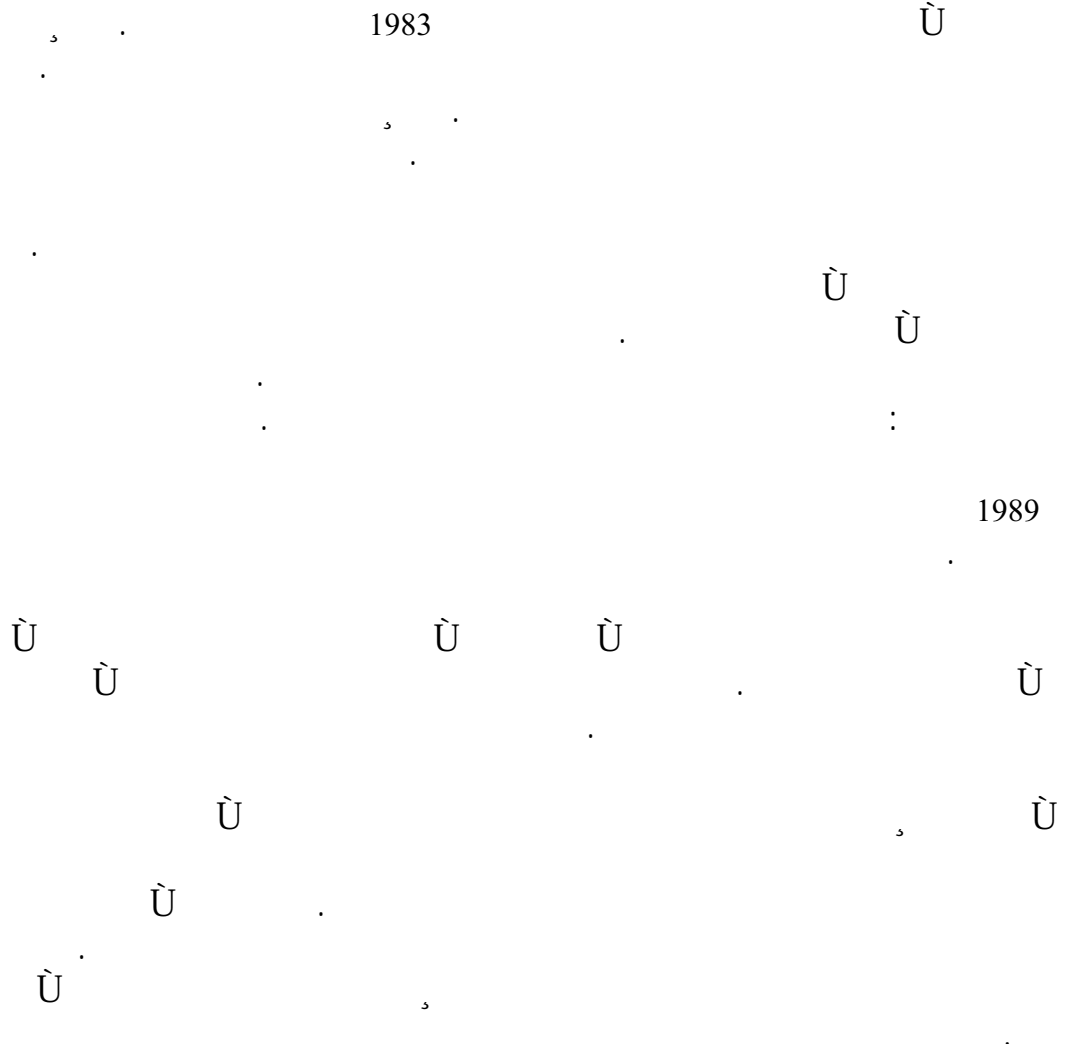
Ù

Ù

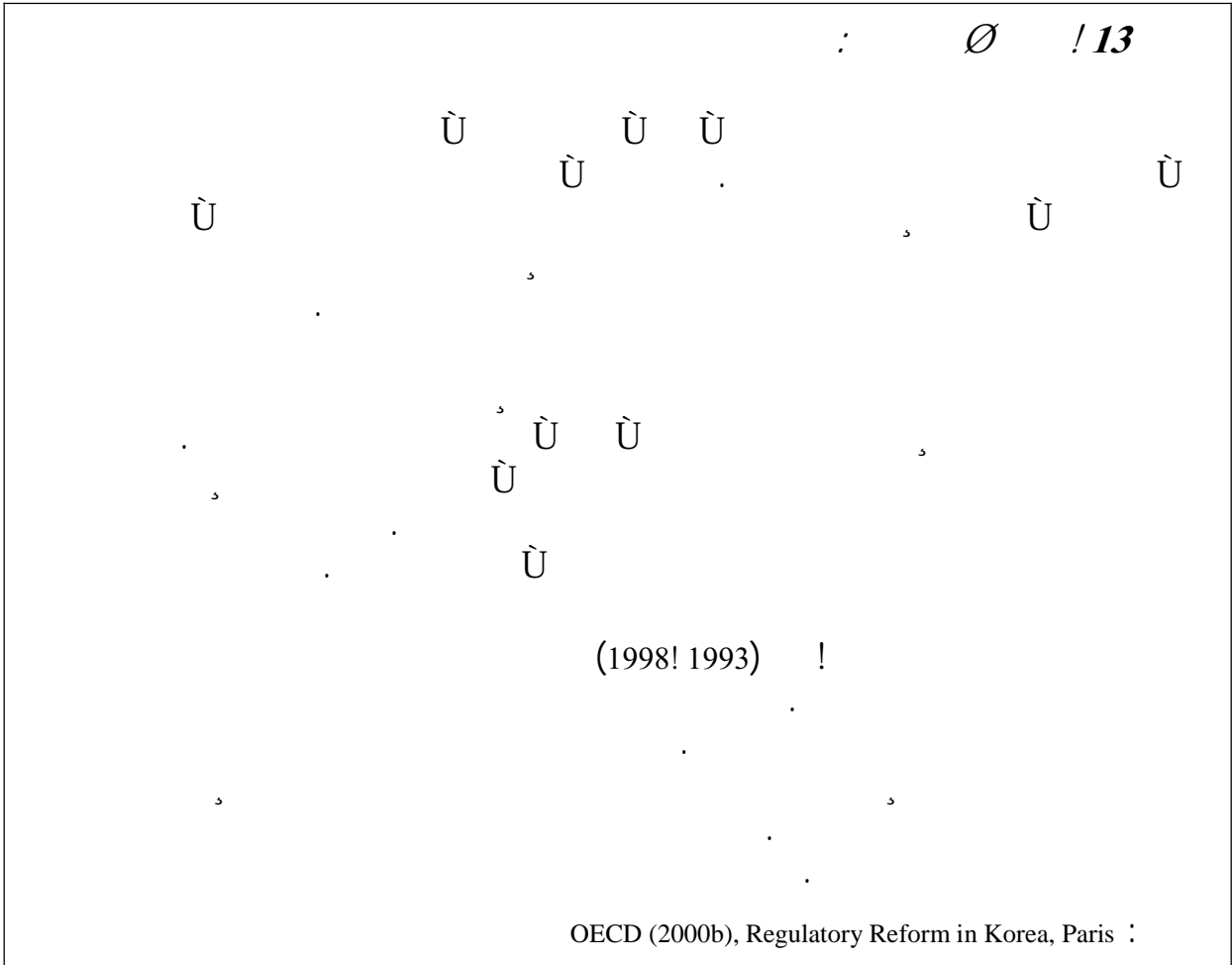
Ù

. Ù Ù
 Ù . 2001 Ù
 Ù .2001 Ù 2000 Ù





OECD (1999d), Regulatory Reform in Mexico, Paris :



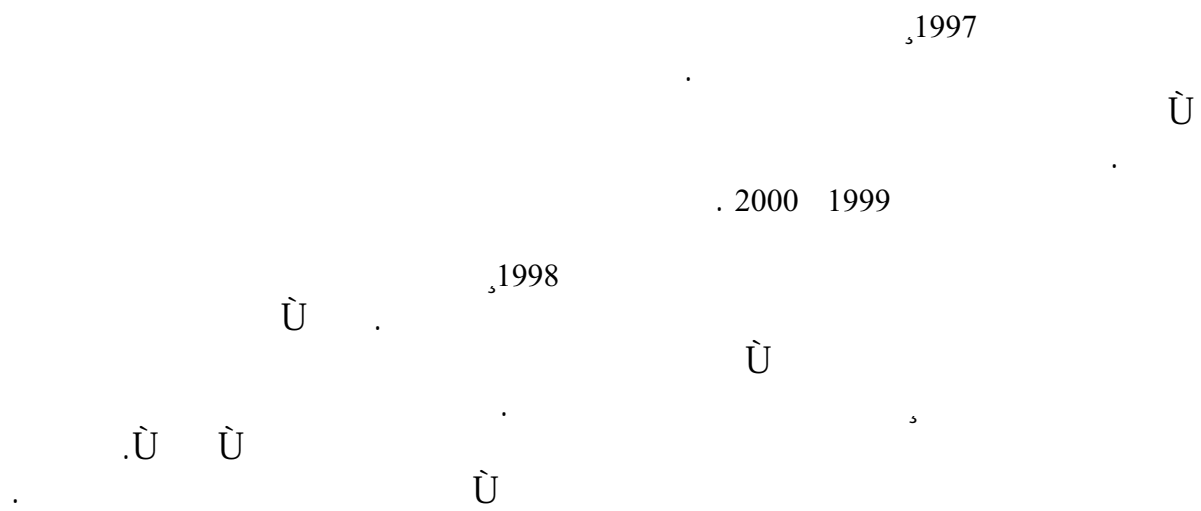
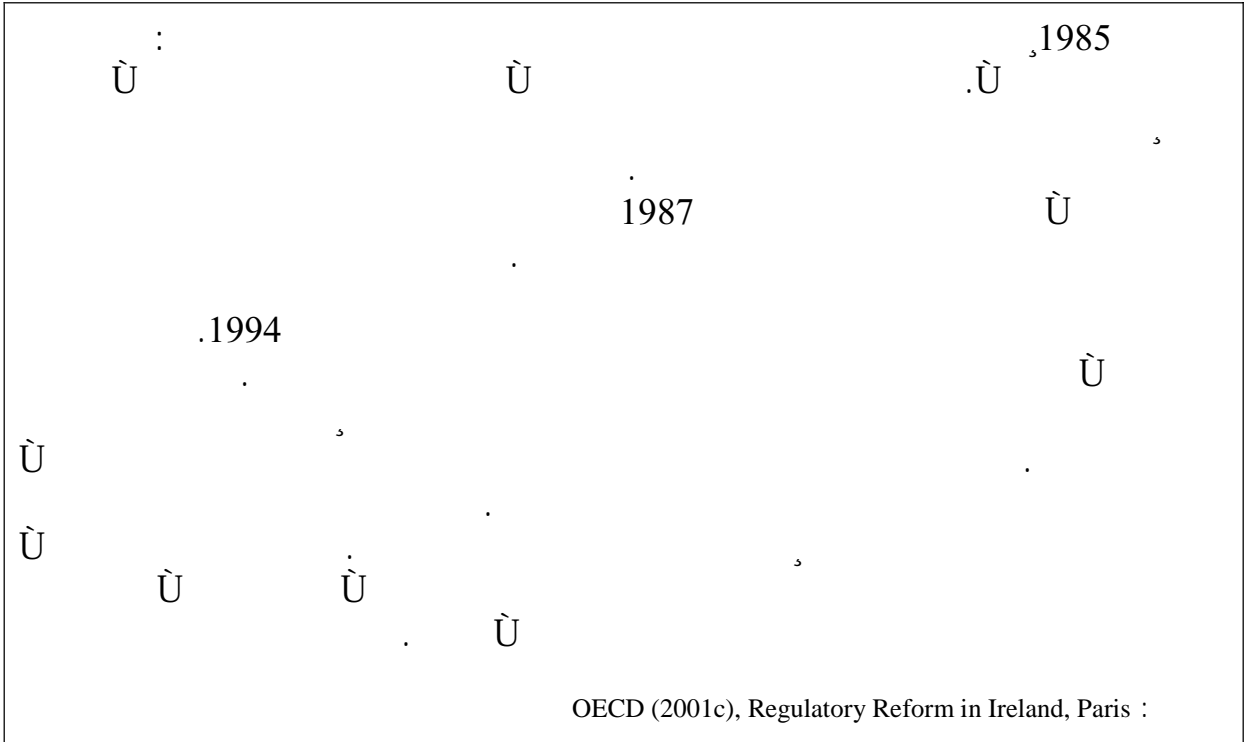
Ù Ù

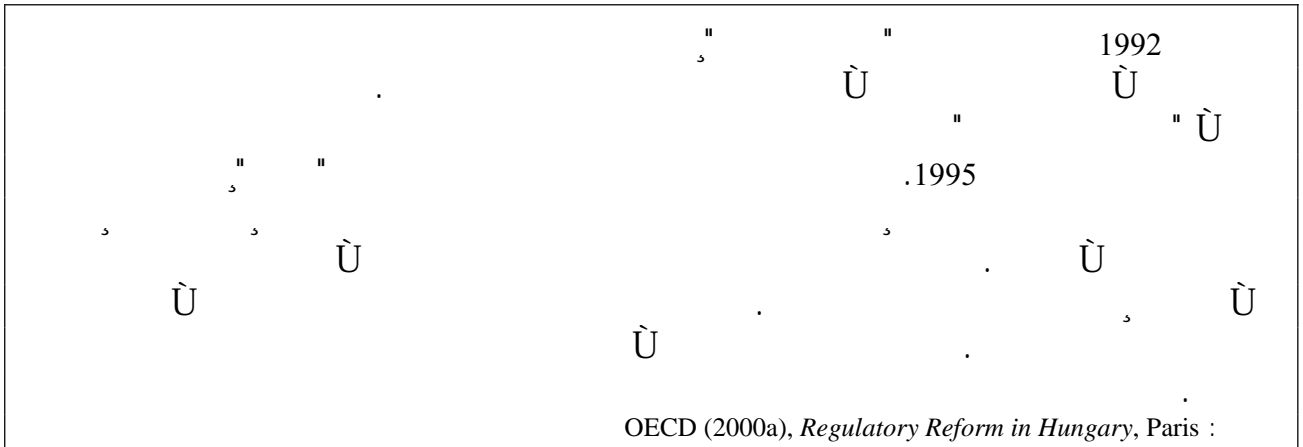
Ù Ù
Ù

.1995! 1994

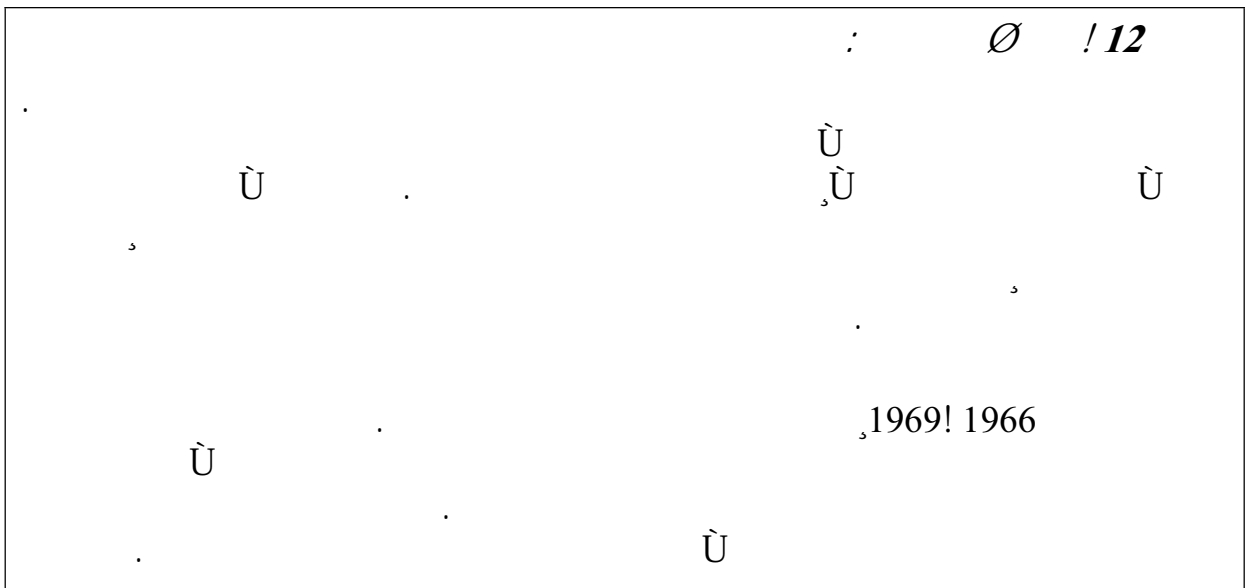
Ù

Ù





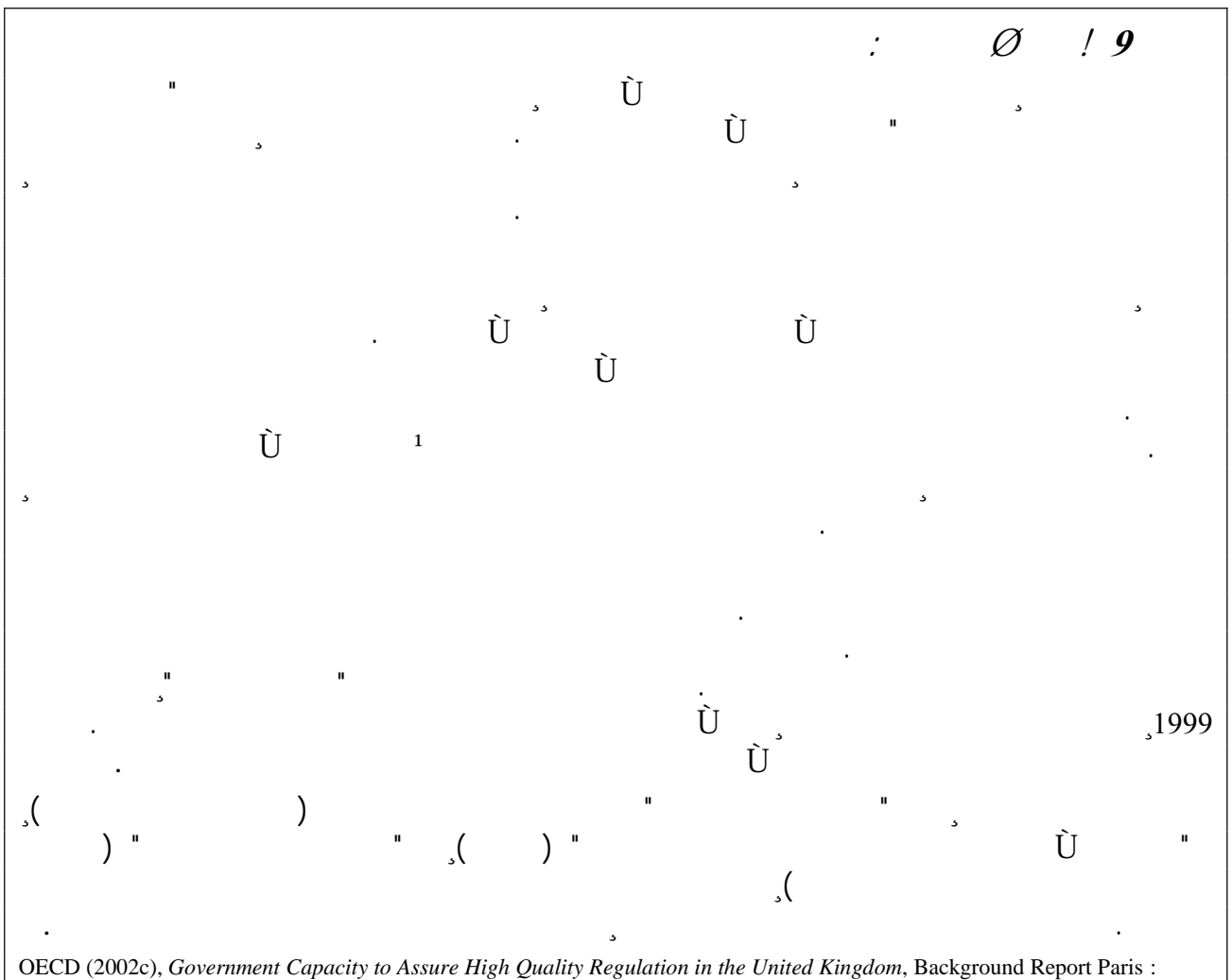
)
 (1999! 1997 %8.3
)



1979

1976

1997



OECD (2002c), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom*, Background Report Paris :

Ù
Ù

: Ø ! 8

Ù

1984
"

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

1994

1

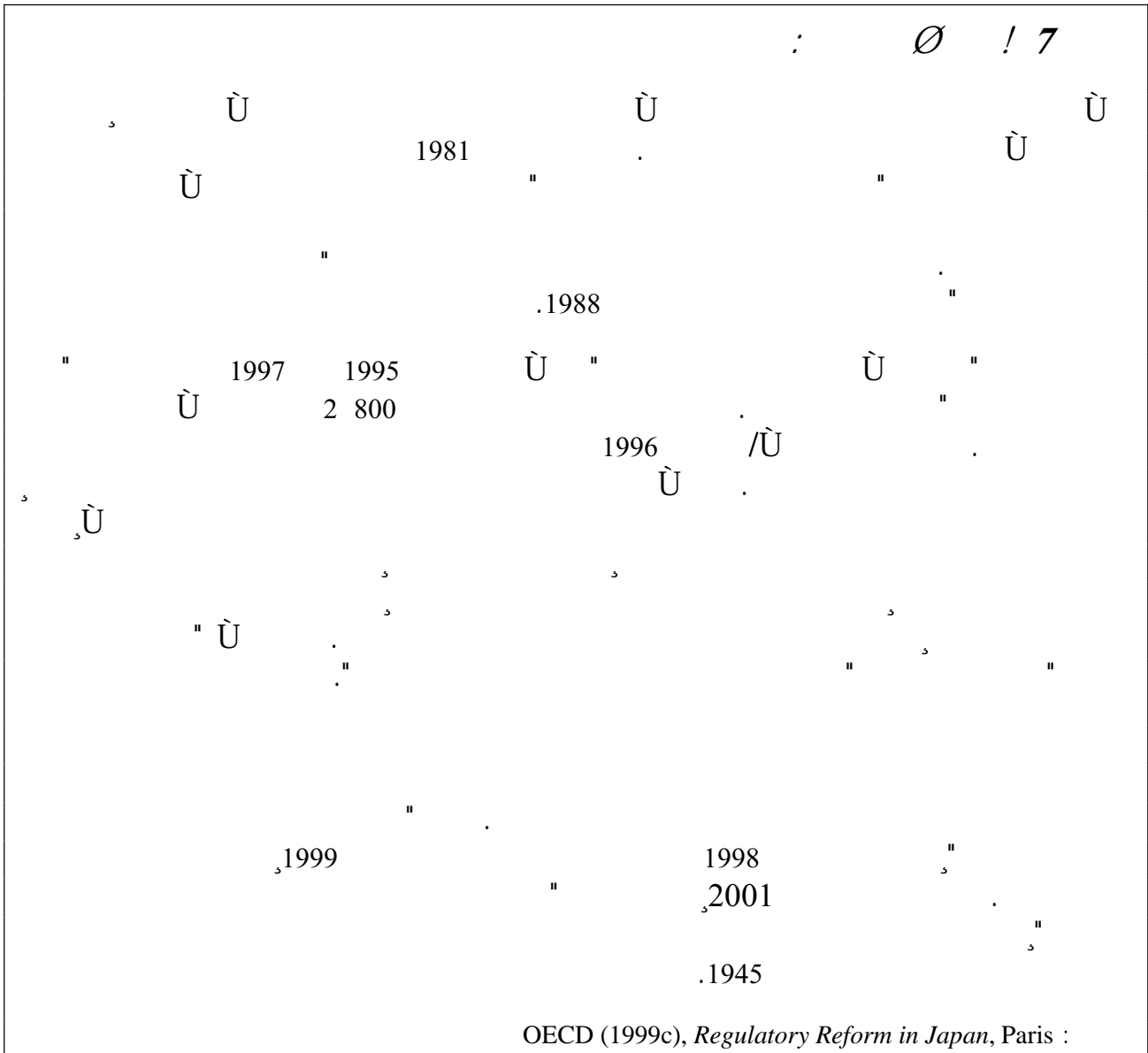
Ù

1

Ù

Ù

OECD (1999b), *Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris :



1945 1981 1988 1995 1996 1997 2001
 7 5 4 3 2 1 0
 0 200 400 600 800

(90/241) 1990
 1993
 (93/537)
 1997
 المصدر : OECD (2001a), *Regulatory Reform in Italy*, Paris

1996 1994
 !
 !
 G7
 !
 !
 !

" 1950 " (1971) ") (1977 " 1978 " 1978 " 1981 " 1986 " 1996 ä . "

OECD (2002a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Canada*, Background Report, : Paris

Ù ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

)

Ù

(

.Ù

Ù

1955

%350

Ù

ä .1975

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

2.2

Ù

Ù

1995

Ù

1995
1997

/

4"

"

Ù

5"

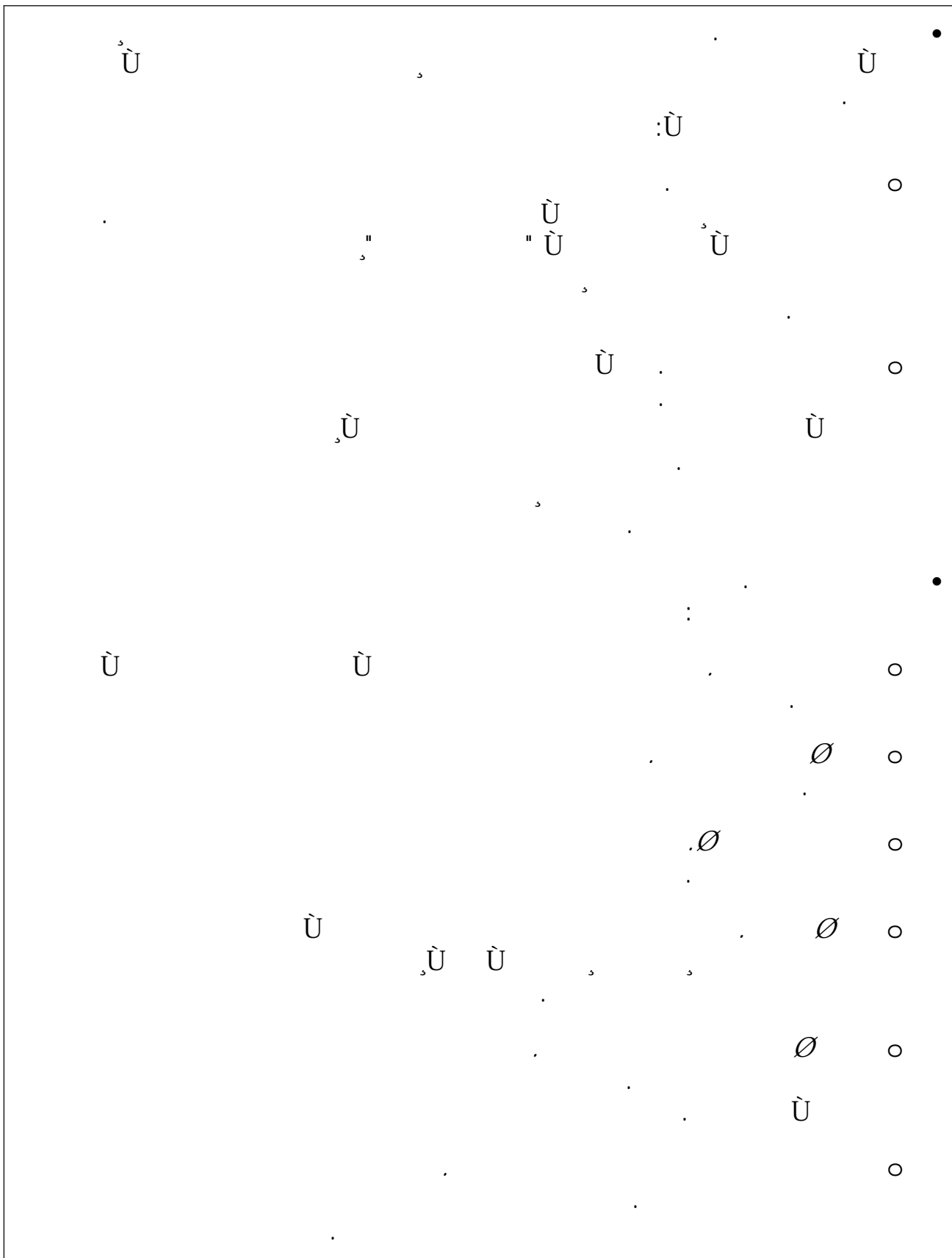
"

Ù

.2005 Ù /

6"

OECD (1995)⁴
OECD (1997)⁵
OECD (2005)⁶



Ù Ù

(4)3

Ù

!

Ù

2

2.1

د

"

د

"

د

Ø

! 3

:

Ù

د

:

"

"

•

Ù

Ù

Ù

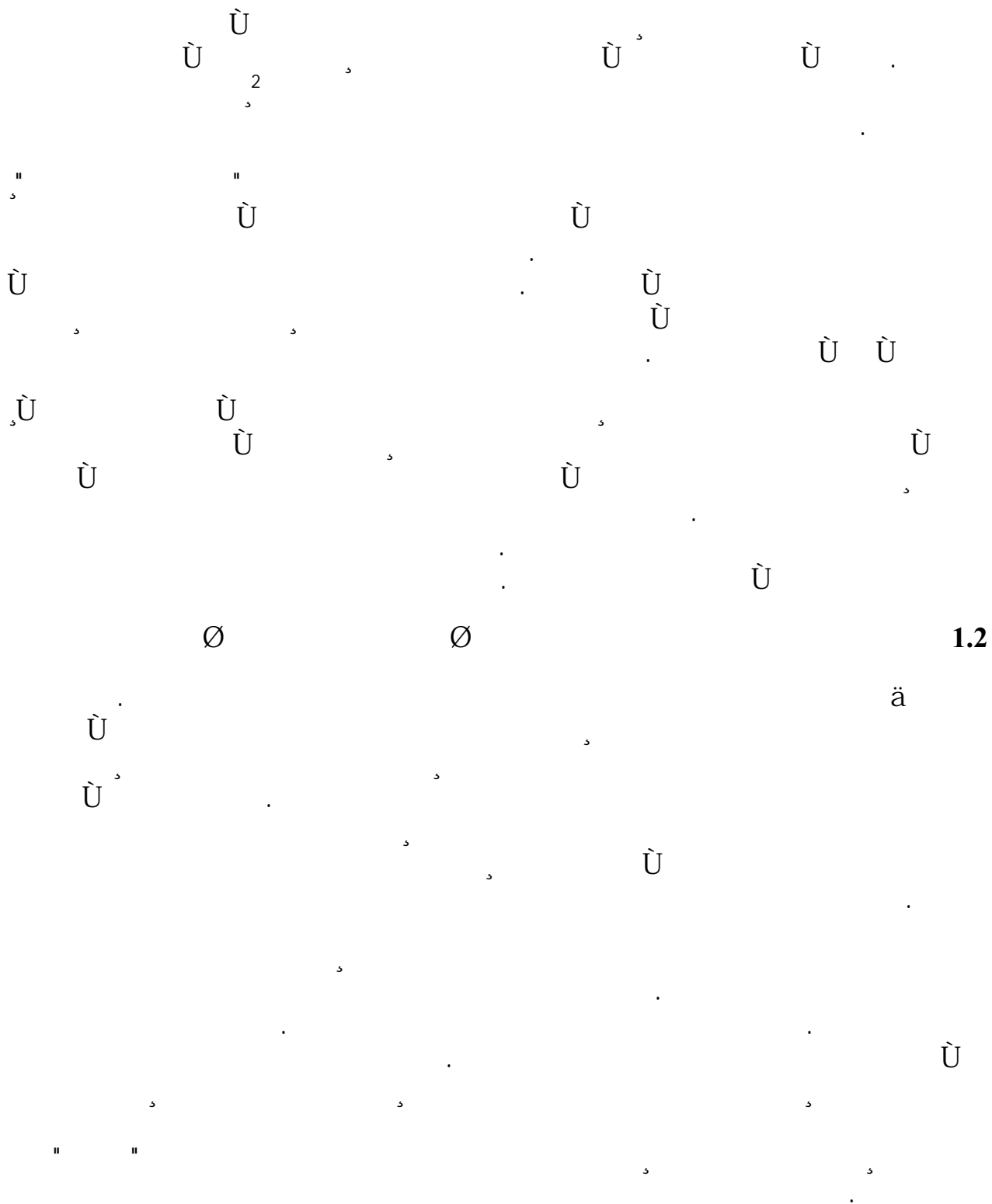
Ù

Ù

د

3

يمكن أن يتم الشروع في تطبيق مبادئ المنافسة في توفير الخدمات في القطاع العام وفقاً لنهج مختلف. ذلك أنه يمكن الأخذ بمبدأ المنافسة مع الإبقاء على السيطرة المباشرة للدولة. وبموجب هذا النهج فإن الدولة تواصل توفير الخدمات للمستهلكين بصورة مباشرة. ويجري إدخال المنافسة من خلال الفصل بين دور المشتري (الدولة) والمزود. فعلى سبيل المثال تطلب الحكومة تقديم عطاءات من المزودين من القطاع الخاص. ويمكن فرض رسوم على الانتفاع لكبح الطلبات. ومن جهة أخرى يمكن للدولة أن تتخلى كلياً عن دور المزود المباشر والوحيد للخدمات إلى المستهلك، وفي هذه الحالة يمكن للمستهلكين أن يؤثروا مباشرة على عملية التوريد بالخدمات، أو أن تقوم بهذه المهمة جهات وسيطة مثل مؤسسات التأمين الصحي، لا أن تقوم بها الدولة. ويمكن إضفاء طابع تجاري على المزود الحكومي السابق، أي أنه يجري فصل مهمة التوريد بالخدمات عن الأنشطة الأخرى للدولة من خلال محاسبة منفصلة، مع فرض رسوم للدولة على هذا النشاط. وحينئذ يمكن للمستهلكين أن يختاروا بين هذا المزود والمزودين الآخرين من القطاع الخاص.



²كانت نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في 2002 تزيد قليلاً على 40% (OECD (2003).

OECD "

Ù "

Ù .

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

!

Ù

Ù

1

Ù

Ù

Ù

:

Ù

1

للحصول على مزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالعنوان التالي

Delia Rodrigo, Regulatory Policy Division, Public Governance and Territorial Development Directorate Tel: +33 1 45 24 16 53 or e-mail: delia.rodrigo@oecd.org.

∅

Ù

! 6
∅

∅

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

! 7

Ù

Ù

Ù

1

(6) ¹

(4) ¹

Ù

(5) ¹

(7) ¹

(8) ¹

Ù

1

Ù

Ù

! 2

Ø

()

1

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

1

Ù

Ù

:2005 1997

Ù

Ù

Ù Ù

1997
(OECD)

ä

2004

1998
Ù

Ù

Ù

Ù

Ù
Ù

Ù

Ù

Ù

"

"

Ù

20

1997

: 1997

2005

Ù

1

1

1

1

1

Ù

Ù

FOREWORD	3
GUIDING PRINCIPLES FOR REGULATORY QUALITY AND PERFORMANCE	7
BACKGROUND DOCUMENT: REGULATORY REFORM IN OECD COUNTRIES.....	13
GLOSSARY OF TERMS FOR REGULATORY REFORM.....	79
AVANT-PROPOS	4
PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE POUR LA QUALITÉ ET LA PERFORMANCE DE LA RÉGLEMENTATION.....	41
DOCUMENT DE REFERENCE : RÉFORME DE LA REGLEMENTATION DANS LES PAYS DE L'OCDE.....	47
GLOSSAIRE DE TERMINOLOGIE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION.....	79
iii	توطئة.....
vii	مبادئ توجيهية لتأمين جودة القوانين التنظيمية ونجاعتها.....
xv	وثيقة مرجعية عن الإصلاح التنظيمي في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.....
79	قائمة مصطلحات تتعلق بالإصلاح التنظيمي.....

Ù
www.oecd.org/regreform www.oecd.org/mena/governance :
:

Ù
•

Ù
•

•
:

Ù
•

Ù
•
mena.governance@oecd.org

:

Ù²⁰⁰⁵ /
(OECD)

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

1

Ù

1

:

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

Ù

