

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

**PAYS MEMBRES
DE L'OCDE**

ALLEMAGNE

AUSTRALIE

AUTRICHE

BELGIQUE

CANADA

CORÉE

DANEMARK

ESPAGNE

ÉTATS-UNIS

FINLANDE

FRANCE

GRÈCE

HONGRIE

ISLANDE

IRLANDE

ITALIE

JAPON

LUXEMBOURG

MEXIQUE

NORVÈGE

NOUVELLE-ZÉLANDE

PAYS-BAS

POLOGNE

PORTUGAL

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

ROYAUME-UNI

SUÈDE

SUISSE

TURQUIE

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 multi-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'auto-réglementation, 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 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.

Cœuvrer 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 efficacité 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 efficientes 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.

