

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

PARTIE II
Chapitre 2

La gouvernance de la régulation*

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence sur « La capacité du gouvernement à assurer une réglementation de grande qualité » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports

Le contexte

Les bases ont été créées dans les années 90, préparant le terrain à de nouvelles actions pour améliorer la qualité de la réglementation

Comme dans les autres pays d'Europe de l'Est, la transition de la Pologne vers l'économie de marché démocratique s'est faite au prix d'un processus délicat de changement fondamental en matière réglementaire, allant de la déréglementation et de la privatisation à la création de nouveaux systèmes réglementaires qui soient en mesure de promouvoir une gouvernance efficace. Le véritable coup d'envoi de la transformation de l'environnement réglementaire a été donné par le gouvernement arrivé au pouvoir en 1989, en réaction à une crise qui menaçait d'entraîner le pays dans le chaos économique. Cette transformation s'est effectuée de façon pragmatique dans cinq directions : la démocratisation des institutions de l'État, les réformes destinées à établir une économie de libre marché, la décentralisation de compétences au profit des collectivités locales, l'objectif d'adhésion à l'UE, la refonte des moyens administratifs et réglementaires de l'État.

La démocratisation a été rapide et s'est amorcée en 1989 avec les premières élections parlementaires libres et le rétablissement de la chambre haute du Parlement, qui ont été suivis en 1990 par les premières élections locales démocratiques. Ces changements se sont accompagnés de réformes économiques axées sur une « thérapie de choc » comportant de vastes mesures de déréglementation et de libéralisation, dont une réduction des subventions publiques et la suppression de la plupart des contrôles des prix. L'Office antimonopoles (précurseur de l'autorité chargée actuellement de défendre la concurrence, l'OPCC), institué en 1990, a joué un rôle essentiel dans le programme de réforme économique. La décentralisation s'est accélérée en 1991, date à laquelle les budgets locaux ont été séparés du budget de l'État central. L'année 1991 a également marqué le début d'un parcours ambitieux d'adhésion rapide à l'UE (la demande officielle d'adhésion a été formulée en 1994), qui a exigé une adaptation radicale de la législation polonaise à la structure et au contenu du cadre juridique de l'Union. Le remodelage des institutions et des procédures, entreprise de grande envergure touchant à des problèmes essentiels tels que l'adoption d'une nouvelle Constitution et de nouveaux modes d'élaboration des lois, a également commencé. On a fait renaître certaines institutions, comme le tribunal d'État, et on en a créé d'autres, par exemple le tribunal constitutionnel et le médiateur (commissaire aux droits des citoyens).

L'œuvre réformatrice s'est poursuivie dans la deuxième partie des années 90 et au-delà (voir la première partie de ce rapport et les sections de la deuxième partie consacrées aux échanges extérieurs et aux secteurs examinés, qui rendent compte des réformes économiques). La réforme de l'administration publique a démarré en 1996 avec l'adoption de la loi sur l'organisation. Elle a transformé l'administration centrale, en particulier par une révision de ses relations avec les collectivités locales, dotées de nouveaux pouvoirs, l'allègement d'une bureaucratie pléthorique et inefficace, la suppression des chevauchements de compétences entre ministères, l'instauration de structures horizontales pour favoriser la coopération interministérielle (y compris sur le plan de la

gestion réglementaire), une modification des procédures pour améliorer la qualité de la législation et la mise en place de mécanismes destinés à harmoniser la législation polonaise avec celle de l'UE. D'autres initiatives ont été prises, dont la création d'institutions pour améliorer la gouvernance dans l'administration publique. Une nouvelle constitution a été approuvée en 1997 par référendum. L'ensemble de ces mesures a eu deux incidences majeures sur l'ordre juridique. D'abord, on a catalogué et clarifié les divers instruments juridiques, ce qui a permis d'éliminer d'importantes incohérences des sources du droit. Ensuite, on a été amené à réexaminer la législation en vigueur : des centaines de textes ont été remplacés, abrogés ou reformulés. La loi de 1998 sur la fonction publique a ouvert la voie à la création d'un corps de fonctionnaires ; elle a défini leurs droits et leurs obligations ainsi que les modalités de gestion de ces agents et leur évolution de carrière.

Le gouvernement a confirmé son engagement formel en faveur des principes de qualité réglementaire, mais leur application appelle de nouveaux efforts

Grâce aux bases posées par les gouvernements successifs dans les années 90 et ultérieurement, la Pologne dispose aujourd'hui d'un grand nombre de politiques et d'institutions pour poursuivre le travail de réforme et promouvoir des réglementations de

Encadré 3. Les bonnes pratiques pour permettre à l'administration nationale d'assurer une réglementation de haute qualité

Le rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire, qui a reçu un accueil favorable des ministres en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité réglementaire, qui découlent en grande partie de la *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Ces stratégies, sur lesquelles s'appuie l'analyse effectuée dans le présent rapport, sont les suivantes :

A. ÉTABLIR UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter la politique de réforme de la réglementation aux échelons politiques les plus élevés.
2. Instituer des normes explicites de qualité de la réglementation et des principes pour la prise de décision en la matière.
3. Mettre en place des capacités de gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Analyser l'impact de la réglementation (AIR).
2. Prévoir des procédures de consultation systématique des publics concernés.
3. Recourir à d'autres instruments que la réglementation.
4. Améliorer la coordination de la réglementation.

C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RÉGLEMENTATIONS EN VIGUEUR

1. (En plus des stratégies énoncées ci-dessus)
2. Réexaminer et actualiser les réglementations en vigueur.
3. Réduire les formalités administratives.

Source : OCDE (1997), « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public » dans *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : études thématiques*, Paris.

qualité. Elle se rapproche des bonnes pratiques de l'OCDE, même s'il lui faut encore faire des progrès.

La Pologne s'est prononcée en faveur des principes de réforme réglementaire de l'OCDE (qui figurent dans la Recommandation de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle) en juin 1999, quand le gouvernement a présenté un document intitulé « Une conception du développement économique à moyen terme du pays jusqu'en 2002 ». Il s'est ainsi engagé à assurer une qualité élevée des nouvelles réglementations, à éliminer les lois inefficaces et superflues, à intégrer les accords internationaux dans la réglementation interne et à rendre plus transparentes les activités publiques. La politique de réforme réglementaire a franchi une étape supplémentaire avec l'engagement qu'a pris en septembre 2000 le gouvernement « de réaliser un développement durable, d'accroître la compétitivité du pays et d'améliorer la qualité et la transparence des pouvoirs publics ». Il s'en est suivi une mesure importante, décidée en septembre 2001 : la mise en œuvre de la politique d'analyse d'impact réglementaire (AIR). Elle a été intégrée à la procédure d'élaboration des lois par modification des règles et procédures du Conseil des ministres et de la loi d'organisation, le Centre de législation du gouvernement se voyant assigner la mission de coordonner l'application de l'AIR.

Jusqu'à présent, la mise en œuvre effective des principes de qualité réglementaire s'est surtout manifestée par l'engagement d'éliminer la législation inefficace et superflue. Un certain nombre de mesures y ont contribué, à savoir l'effort considérable de transposition du droit de l'UE, le projet de codification des lois du ministère de la Justice, la politique menée par le ministère de l'économie pour alléger le poids des réglementations applicables aux entreprises, en particulier aux PME, et la révision des lois rendue nécessaire par la nouvelle constitution.

Mais, d'autres aspects de la qualité de la réglementation n'ont pas bénéficié de la même impulsion. En particulier, le besoin se fait sentir de mettre efficacement en pratique la politique d'AIR. Les critères de qualité doivent être spécifiés et il faut que les institutions chargées du réexamen des textes soient assez fortes pour se faire les avocats crédibles d'une meilleure réglementation. Il convient aussi de prêter attention à l'articulation entre les politiques de concurrence et de décentralisation. En outre, l'intérêt porté aux réglementations nouvelles doit avoir pour pendant la nécessité d'améliorer la qualité de celles qui sont en vigueur.

On a récemment créé des institutions et des mécanismes destinés à produire des réglementations nouvelles de meilleure qualité, mais les nouvelles réglementations ne sont pas toutes concernées

Il est important que soient en place des institutions dont la responsabilité spécifique est de promouvoir la qualité et la réforme de la réglementation, notamment pour assurer la cohérence des conceptions au sein de l'ensemble de l'État. Des institutions et des procédures visant à plus d'efficacité dans l'élaboration des lois sont particulièrement nécessaires.

La Pologne dispose d'un système élaboré et centralisé pour la préparation de la législation primaire et secondaire qui doit recevoir l'assentiment du gouvernement ; il est organisé par les services du Premier ministre (chancellerie). Le ministre en charge d'un projet prépare un texte et un rapport justificatif (qui doit, depuis l'automne 2001, comprendre une AIR). Ce texte est communiqué aux instances centrales du gouvernement pour en recueillir les commentaires. Quand l'accord s'est fait sur le projet et qu'il a été

approuvé par le Conseil des ministres, il est soumis au Parlement (s'il s'agit d'une loi). Le président doit approuver la loi et dispose d'un droit de veto incondtionnel.

Les instances centrales qui participent à l'examen des projets de loi du gouvernement sont le Centre de législation du gouvernement (CLG), le Conseil législatif, la Commission (anciennement les commissions) du Conseil des ministres et le Comité pour l'intégration européenne. Le ministère de la Justice (responsable d'un projet de codification des lois) et l'Autorité de la concurrence (OPCC) sont également impliqués.

Les deux premières instances s'intéressent à la qualité de la législation. En janvier 2000, le CLG a été retiré des services du Premier ministre, ce qui a renforcé son indépendance politique et matérielle (il a son propre budget). Il a récemment été étoffé, car on a ajouté à ses missions l'application de l'AIR. Il coordonne l'activité législative du gouvernement, lui donne des avis juridiques, prépare ses projets de loi et donne aussi au Parlement des avis sur ses propositions de loi. Depuis septembre 2001, il est chargé de superviser l'AIR. Le Conseil législatif, composé d'éminents juristes, est le principal conseil du Premier ministre. Il donne ses avis sur les projets de loi et de règlement et se prononce en particulier sur la conformité à la Constitution et aux réglementations de l'UE. Il publie périodiquement des rapports d'évaluation, par exemple en ce qui concerne les problèmes de législation sectorielle (fiscalité, agriculture, etc.). A l'heure actuelle, le Conseil législatif se livre à un examen critique du droit constitutionnel, du droit civil, du droit du travail ainsi que du droit régissant les médias, les activités financières et les entreprises. La différence entre les deux institutions est que le CLG s'attache surtout à la qualité de chaque mesure proposée et à l'adéquation des procédures réglementaires suivies. Le Conseil législatif s'intéresse à la qualité de l'ensemble du cadre juridique.

Depuis 2000, le Groupe de qualité réglementaire, organe consultatif interministériel rattaché au Premier ministre et présidé par le ministre de l'Économie, donne l'impulsion principale aux efforts d'amélioration de la qualité réglementaire en Pologne. Il a été à l'origine de la conception et de l'application de l'AIR. De 1997 à 2001, la Mission spéciale de débureaucratisation a activement promu la déréglementation, surtout dans le cas des projets de loi concernant les entreprises. Ce rôle crucial est désormais assigné au Groupe de qualité réglementaire, bien que celui-ci n'ait pas encore reçu un mandat officiel en ce domaine.

La Pologne dispose de procédures complètes d'établissement de la législation. Les règles et procédures du Conseil des ministres s'appliquent aux projets de loi et de règlement du Conseil et des ministres. Ce dispositif – y compris l'AIR, de création récente – couvre aussi les mesures internes si elles sont publiées dans les journaux officiels (*Dziennik Ustaw* ou *Monitor Polski*). Mais il ne couvre pas les mesures internes de l'administration si elles ne font pas l'objet d'une telle publication. Même si, en théorie, ces mesures internes ne peuvent conférer des droits ou obligations, elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur les entreprises et la société (ainsi, elles peuvent prévoir des obligations d'information pour l'obtention de permis et de licences). En outre, la législation d'origine parlementaire (qui a représenté près de la moitié des lois adoptées entre 1997 et 2000) et les amendements apportés par le Parlement aux projets de loi soumis par le gouvernement suivent une procédure qui leur est propre (les règles et procédures du Sejm et les procédures du Sénat). Jusqu'à présent, ces procédures comportaient peu de mécanismes conçus dans une optique de qualité, car elles ont pour vocation principale la conformité à la constitution et à la loi.

La mise en place d'institutions chargées de l'application des réglementations est également importante : un réseau d'autorités sectorielles de régulation relativement efficaces est en place

On a également besoin d'institutions efficaces responsables de l'application des lois et de la mise au point détaillée des textes réglementaires. Ces institutions doivent à la fois rendre des comptes, être indépendantes et capables de résister à la « captation » par des groupes d'intérêts. La Pologne dispose maintenant d'un grand nombre d'organismes réglementaires sectoriels. Ils sont apparus depuis le début des années 1990 et le phénomène s'est accéléré avec l'accession à l'UE, bien que l'on ait amorcé récemment une rationalisation de ces organismes et d'autres instances publiques.

Les organismes réglementaires sectoriels sont supervisés par un ministère de tutelle et une loi définit leurs compétences. Elles consistent généralement en l'octroi de licences et en la formulation d'avis destinés au gouvernement sur la fixation des prix réglementés, alors que le ministère de tutelle conserve la responsabilité de la politique générale. On estime que ces organismes ont acquis une indépendance significative, notamment sur le plan des moyens budgétaires et des effectifs. Le Premier ministre nomme les membres des principaux organismes réglementaires. Mais leur rôle est limité par la disposition constitutionnelle qui encadre strictement la délégation par les ministres à toute autre instance des procédures d'établissement de règles. En conséquence, les organismes réglementaires ne peuvent formuler des réglementations secondaires de nature contraignante et doivent recourir à des mesures administratives. Bien que la législation sur la concurrence s'applique à tous les secteurs régulés sans exception, il pourrait s'avérer nécessaire de clarifier le cadre des relations entre les autorités de régulation et de l'OPCC.

Comme les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans la réglementation, elles devraient être capables de la même qualité et de la même cohérence dans leur action que l'État central : ce n'est pas encore le cas

Au cours de la décennie écoulée, la décentralisation au profit des collectivités locales a été l'un des traits dominant de l'évolution réglementaire en Pologne. Il est de plus en plus important de mettre en place des politiques et des mécanismes pour coordonner les différents niveaux d'administration.

La Pologne est un pays unitaire au système juridique uniforme et intégré. La décentralisation de compétences en faveur des collectivités locales est relativement nouvelle : pendant l'ère communiste, le pouvoir a été exclusivement concentré à Varsovie. Le transfert de compétences au niveau local a constitué un volet essentiel de la démocratisation du pays ; actuellement, les collectivités locales se composent de 2 489 communes (gminas), de 315 districts (poviats), de 65 villes ayant le statut de district et de 16 régions (voïvodies). La décennie qui a suivi la loi de 1990 sur l'autonomie de l'administration locale a vu la création de structures dotées de compétences nouvelles. Plus de la moitié des fonctions qui étaient auparavant du ressort de l'État central sont maintenant sous la responsabilité des collectivités locales. La décentralisation repose sur un système dual, qui comprend des instances régionales élues et un « préfet » nommé par le Premier ministre et supervisé par le ministre de l'Intérieur. L'une des principales missions du préfet est de s'assurer que les décisions prises sont conformes à la loi nationale, qui prime.

La manière dont les réglementations sont établies et appliquées sur le plan local suscite certaines préoccupations. En 2000, 13 637 actes des collectivités locales ont été

Tableau 6. Domaines de compétence exclusifs de l'État et des collectivités territoriales

Domaine	<i>Gmina</i> - communes	<i>Poviats</i> districts	<i>Voïvodies</i> régions	État central
Justice				x
Enseignement pré-scolaire	x			
Enseignement primaire	x			
Formation des enseignants			x	
Enseignement supérieur			x	
Fonctionnement du système de santé publique		x		
Protection de la santé publique	x			
Services de santé spécialisés			x	
Urgences médicales et ambulances			x	
Stations thermales et lieux de cure			x	
Services de protection sociale opérant au-delà des limites communales (<i>gmina</i>)		x		
Aide sociale	x			
Maisons de retraite			x	
Assurances sociales				x
Logements communaux	x			
Contrôle de la construction, enregistrement des transactions immobilières		x		
Alimentation en eau (traitement)	x			
Égouts et ordures ménagères	x			
Surveillance sanitaire et épidémiologique		x		
Cimetières communaux	x			
Valorisation des sols			x	
Culture	x			
Aide aux institutions culturelles dont l'activité déborde les limites communales		x		
Institutions culturelles/préservation du patrimoine culturel			x	
Musées, galeries d'art, bibliothèques			x	
Parcs, espaces verts	x			
Sports (et loisirs)	x			
Registre des obédiences religieuses				x
Autoroutes				x
Modernisation et entretien des routes des <i>voïvodies</i>			x	
Construction et entretien des routes		x		
Routes, ponts, places, rues, gestion de la circulation dans les <i>gminas</i>	x			
Transports publics locaux	x			
Ports				x
Aéroports				x
Promotion des activités économiques		x		
Lutte contre le chômage		x		
Protection des droits des consommateurs		x		
Marchés et halles	x			
Entretien des équipements et des services collectifs des districts		x		
Aménagement du territoire			x	
Occupation des sols	x			
Administration du patrimoine	x			
Modernisation des zones rurales			x	
Police municipale	x			
Crèches et jardins d'enfants	x			

Note : les domaines où la compétence est partagée ne figurent pas dans ce tableau.

Source : SIGMA, Profils de la gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale, Pologne, novembre 1999, pages 1 à 23 et mise à jour par le gouvernement polonais, juin 2001.

publiés. Le médiateur a attiré l'attention sur « le manque de transparence des réglementations adoptées par les collectivités locales et sur l'absence d'instruments efficaces de contrôle » ; il a ajouté que « les réformes de 1999 avaient créé des problèmes résultant à la fois de contradictions dans les dispositions régissant les compétences des différents niveaux d'administration locale et d'une coopération insuffisante entre les organes de l'administration d'État et des collectivités locales ». La situation est compliquée par le chevauchement des différents échelons administratifs, qui peut entraîner des doubles emplois, dilue les responsabilités, nuit à la transparence et fait obstacle à des contrôles efficaces. Un pouvoir de décision trop discrétionnaire dans les domaines où il y a compétence concurrente ou qui relèvent directement des administrations infranationales (par exemple les plans d'occupation des sols, l'octroi de licences et de permis pour l'exercice d'activités économiques, les marchés publics, la tarification des services publics) suscite des complications administratives superflues et risque de favoriser la corruption.

La décision prise en 2001 d'adapter le ressort des tribunaux ordinaires aux nouveaux découpages géographiques régionaux devrait améliorer la situation. Certaines institutions nationales font preuve de vigilance pour déceler les incohérences. Ainsi, l'OPCC est intervenu pour maintenir des conditions de concurrence sur les marchés locaux de la télévision câblée, de la collecte des ordures et des services funéraires. Mais il faut faire plus pour assurer des normes minimales de qualité réglementaire au niveau local.

Les liens avec la législation de l'UE revêtent une importance particulière : le programme d'adhésion à l'UE continue à jouer un rôle essentiel dans la réforme réglementaire

L'objectif d'adhésion à l'UE a fortement stimulé la réforme réglementaire, étant donné que « l'acquis communautaire » de l'UE doit être transposé en droit polonais.

Encadré 4. L'acquis communautaire

L'acquis communautaire comprend la totalité de la législation des Communautés européennes qui a été adoptée et modifiée au cours des 40 dernières années. Il s'agit :

- du traité de Rome, acte fondateur, révisé par les traités de Maastricht et d'Amsterdam.
- des règlements et directives du Conseil des ministres, dont la plupart concernent le marché unique.
- de la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

L'acquis communautaire s'est beaucoup développé ces dernières années ; il comprend maintenant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les affaires judiciaires et intérieures (AJI), à quoi s'ajoutent les objectifs et les résultats de l'Union politique, économique et monétaire.

Depuis le sommet de Copenhague de 1993, les pays qui souhaitent adhérer à l'Union européenne doivent adopter et appliquer l'intégralité de l'acquis au moment de leur adhésion, sous réserve d'une certaine flexibilité dans les délais. Le Conseil européen s'est opposé à toute adoption partielle de l'acquis, car il a estimé que cette solution poserait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait et aboutirait à édulcorer l'acquis lui-même.

Le programme national de préparation de l'adhésion à l'Union européenne, adopté en juin 1998, sert de référence pour l'adoption de l'acquis communautaire. Il est mis à jour et approuvé chaque année par le Conseil des ministres. Le Comité pour l'intégration européenne (CIE) et ses services sont responsables des négociations et de la transposition ; ils coordonnent tous les grands dossiers en rapport avec l'adhésion. Le CIE doit donner son avis sur la conformité des projets de loi à la législation de l'UE. Le Parlement a voté en janvier 2000 les premières lois de transposition. Les procédures parlementaires ont été modifiées pour accélérer l'adoption de ces lois et on a créé une commission de la législation européenne redénommée « Commission parlementaire européenne ». Afin de précipiter le mouvement, le gouvernement a soumis au Parlement des « lois horizontales », qui regroupent les divers textes nécessaires pour l'adoption de l'acquis communautaire. Dans un commentaire, la Commission européenne a réservé son jugement quant aux effets qu'aura cette pratique sur la transparence législative.

Ce sont environ 3 900 directives, règlements, décisions et avis, représentant plus de 39 000 pages de textes, qui doivent être intégrés au droit polonais. Vingt-deux des 29 chapitres qui font l'objet de la négociation étaient provisoirement clos en mars 2002. La négociation se poursuit pour les autres chapitres. Environ 300 directives ont été transposées par le biais de 200 lois.

Non contents de transposer l'acquis communautaire, les pays candidats à l'UE doivent s'assurer qu'il est bien appliqué et respecté. Cette responsabilité incombe aux services de la CIE, et les fonctionnaires et les magistrats sont formés pour accomplir cette tâche. La Commission européenne procède à une évaluation annuelle des progrès réalisés pour transposer l'acquis et le faire respecter. En novembre 2001, elle a conclu que la Pologne continuait à remplir les critères politiques de l'adhésion ; elle a aussi relevé que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour accélérer la mise en œuvre de la loi de 1999 sur la fonction publique, améliorer les moyens du système judiciaire et lutter contre la corruption. En ce qui concerne les critères économiques, la Commission a estimé que la Pologne disposait d'une économie de marché qui fonctionne et devrait pouvoir faire face à la concurrence et aux forces du marché au sein de l'UE à un horizon rapproché, pourvu qu'elle poursuive et complète ses efforts actuels de réforme, notamment pour la restructuration des entreprises d'État, l'amélioration des procédures de faillite ainsi que la finalisation du cadre de réglementation et de surveillance des institutions financières non bancaires.

La transparence des mécanismes réglementaires est une condition fondamentale d'une réglementation de grande qualité : on a beaucoup progressé sur ce point, mais il faut aller plus loin

La transparence est la clé de voûte d'une réglementation efficace. C'est un véritable défi qui implique une large gamme de pratiques, dont la standardisation des procédures d'élaboration et de modification de la réglementation, la consultation des parties prenantes, une communication efficace des lois et leur rédaction en langage clair, leur publication et leur codification pour les rendre accessibles, un contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration, enfin des mécanismes efficaces d'application et de recours.

La transparence des procédures d'élaboration des nouvelles réglementations résulte de la loi d'organisation de 1996 ainsi que des règles et procédures du Conseil des ministres. Ces dispositions régissent les principales procédures et répartissent les compétences entre les

institutions concernées. Elles ont fait l'objet de modifications récentes qui ont notamment introduit l'AIR. Pour permettre à ces procédures d'atteindre leurs objectifs et éviter qu'elles ne se transforment en complications administratives supplémentaires, il convient de fixer des normes de qualité et d'en surveiller l'application.

La transparence sous la forme de consultation publique donne aux parties prenantes l'occasion de contribuer à l'élaboration des réglementations ; elle met à la disposition des responsables d'utiles informations en retour sur les avantages et inconvénients potentiels des réglementations ainsi que sur les possibilités de les faire appliquer et respecter ; elle offre aussi une garantie contre le risque de « captation » par des groupes d'intérêts. En Pologne, certaines catégories sont systématiquement consultées. Ainsi, les lois-cadres centrales sont soumises à la Commission économique tripartite, où sont représentés les syndicats, les employeurs et le Conseil des ministres. Les lois sectorielles doivent souvent donner lieu à la consultation des instances représentatives traditionnelles. En fonction de l'objet de la réglementation, les chambres de commerce, les syndicats et l'Église donnent également leur avis. Mais, cette méthode aboutit à exclure les institutions dont la consultation n'est pas spécifiquement prévue, tandis que, dans certains cas, il n'y a pas obligation de consulter. Il n'en reste pas moins que le Conseil des ministres recourt de plus en plus à la consultation publique et que le CLG rappelle aux ministres qui formulent des propositions de loi ou de règlement l'obligation de consulter. Le gouvernement a organisé une large consultation publique par le biais des médias et de brochures sur des problèmes d'importance majeure comme la réforme de l'éducation. On présente en général aux parties dont l'avis est sollicité le projet de loi et le rapport justificatif.

La consultation s'est développée avec la loi sur la liberté de l'information, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Ce texte fait obligation à l'ensemble des autorités publiques, à tous les niveaux d'administration, d'autoriser l'accès à toutes les informations de nature publique concernant notamment les documents de politique internes et externes, les mesures législatives programmées et les décisions administratives. La loi envisage la publication de ce type de documents dans un bulletin d'information, qui reste toutefois à créer. Ce dispositif pourrait évoluer vers un véritable mécanisme de « notification et appel à commentaires », similaire à ceux qui existent dans les pays de l'OCDE les plus avancés en matière de réforme réglementaire. Ce texte important a permis d'étendre les pratiques qui sont mises en œuvre dans le domaine de l'environnement depuis 2000 à tous les secteurs de l'action des pouvoirs publics. Si ses dispositions sont appliquées avec détermination, le processus d'élaboration des réglementations devrait grandement gagner en transparence et en ouverture.

La transparence dans la communication est le troisième pilier d'un système législatif et réglementaire efficace. Il faut faire connaître l'existence et le contenu des lois et des règlements, et fournir aux citoyens les informations qui les aideront à respecter la loi et à en faire usage. De grands efforts ont été accomplis, mais d'autres sont encore nécessaires. La constitution et la loi de 2000 sur la publication des actes normatifs subordonnent la validité des instruments législatifs et réglementaires à leur publication. La Revue des lois (Dziennik Ustaw) et le Moniteur polonais (Monitor Polski), édités par le CLG, publient une large gamme de lois, décrets et actes officiels. Ils sont disponibles sur Internet depuis janvier 2001. Un index des lois (comprenant la totalité des textes en vigueur et les projets en cours d'examen) est également disponible sur Internet. Les réglementations locales sont publiées dans les journaux officiels régionaux. On a fait des efforts substantiels pour

rendre les lois plus lisibles ; en vertu d'une décision du Conseil des ministres, elles doivent être claires, précises et rédigées en langage simple.

Toutefois, des progrès restent à accomplir. Malgré l'effort de codification entrepris par le ministère de la Justice, la multiplicité des modifications obscurcit les textes. Les difficultés rencontrées dans l'application de certaines réformes récentes illustrent la nécessité d'améliorer la communication. Ainsi, l'introduction simultanée, en 1999, de quatre réformes sociales fondamentales (portant sur la santé publique, les assurances sociales, l'administration et l'éducation) a donné lieu à une législation complexe et obscure, tandis que le public a eu peu de temps pour l'assimiler et que la stratégie de communication s'est révélée déficiente. Il en est résulté une réaction de rejet des réformes. Néanmoins, le gouvernement tire la leçon des erreurs passées. Des mesures sont prises pour remédier à la complexité de la législation : la loi de 2000 sur la publication des actes normatifs fait obligation au Parlement d'unifier les lois.

L'adoption et la communication d'une loi mettent en place le cadre qui permet de réaliser un objectif des pouvoirs publics. Mais *l'application, le respect et l'exécution effectifs* sont essentiels pour que l'objectif soit véritablement atteint. On doit également prévoir un mécanisme pour corriger les abus pouvant être commis par les autorités réglementaires, et ce dans un double but : protéger la démocratie et obtenir un retour d'information sur l'efficacité de la réglementation. La Pologne dispose d'un ensemble de moyens garantissant la mise en jeu de la responsabilité de l'administration et l'équité des mesures d'exécution. Le droit de recours contre les décisions administratives, prévu par la Constitution, peut être exercé devant les tribunaux. Le code de procédure administrative de 1960 régit les voies de recours contre les actes administratifs, la juridiction compétente en dernier ressort étant la Cour suprême administrative. La loi de 1991 sur les voies d'exécution en matière administrative (modifiée en dernier lieu en 1996) établit des règles et des mécanismes qui permettent d'assurer une exécution équitable et précise la nature des voies d'exécution.

Pourtant, le système judiciaire souffre de la lenteur des procédures, qui constitue un problème très sérieux, en particulier à Varsovie où la durée moyenne des instances pénales est de 40 mois (au lieu de 6 ailleurs). Les décisions judiciaires de routine en matière commerciale, concernant par exemple l'exécution des contrats, souffrent des mêmes retards. Cela est une invite à la corruption et conduit les Polonais à éviter une action en justice et à saisir le médiateur. Le gouvernement a pris des mesures pour redresser la situation : il a créé un nouveau degré de juridiction de 400 chambres, fait voter une loi pour simplifier la procédure civile et amélioré les formalités d'enregistrement tout en formant le personnel judiciaire et en augmentant ses rémunérations. Des rapports (émanant notamment de la Commission européenne) ont critiqué l'étendue de la corruption et suscité des initiatives pour lutter contre ce fléau ; il s'agit notamment de lois internes, de la ratification des conventions du Conseil de l'Europe et de l'OCDE relatives à la lutte contre la corruption et de la préparation d'un code d'éthique à l'intention des fonctionnaires. Le médiateur exerce une fonction hautement respectée et indépendante ; nommé par le Parlement et doté de très larges compétences, il joue un rôle essentiel pour faire reculer la corruption et développer la responsabilité ; il établit chaque année un rapport critique sur le fonctionnement du système.

Ces mesures ne répondent pas à tous les besoins. Le système judiciaire doit être sensiblement renforcé ; c'est une œuvre de longue haleine qui englobe la formation, des investissements publics et une amélioration du cadre juridique. Une évaluation *a posteriori* des résultats obtenus par les responsables de la réglementation serait également utile. Aucun mécanisme spécifique n'est prévu pour mettre en œuvre le droit constitutionnel de recours contre les actes administratifs : la loi sur la liberté de l'information, récemment promulguée, pourrait apporter une utile contribution dans ce domaine.

Il convient d'envisager des solutions de substitution à la réglementation traditionnelle : les initiatives prises dans le domaine de l'environnement sont prometteuses et doivent être encouragées ailleurs

Il faut garder à l'esprit la possibilité que, pour atteindre leurs objectifs, les autorités peuvent utiliser une large gamme de mécanismes, au lieu de s'en tenir aux instruments réglementaires traditionnels de type autoritaire. En Pologne, le ministère de l'Environnement montre la voie. A titre d'exemple, il signe avec les principaux pollueurs des contrats ménageant des délais de mise en œuvre des nouvelles technologies pour respecter les normes en vigueur, et il récompense chaque année les sociétés en pointe dans ce domaine en leur accordant le titre de « champion polonais de l'écologie ». Il a également conçu des mécanismes financiers permettant de lever des fonds pour la protection de l'environnement. Mais il faut aller plus loin. Certaines solutions de remplacement riches de promesses, comme l'échange de droits d'émission de polluants, ne sont pas encore exploitées. Beaucoup de choix en matière réglementaire sont guidés par les impératifs de l'adhésion à l'UE ou par l'action des groupes de pression, plutôt que par une appréciation objective de la meilleure méthode. La nécessité se fait sentir de diffuser le concept de solution de substitution dans l'ensemble des administrations, au-delà du ministère de l'Environnement, en l'intégrant au processus d'élaboration des lois.

L'analyse d'impact réglementaire est un instrument puissant au service de l'efficacité des nouvelles réglementations. Il convient de s'attacher avec détermination à l'application et au respect de l'AIR

En Pologne, la préparation des nouvelles lois comporte déjà un « rapport justificatif ». Ce rapport évalue les conséquences potentielles de la loi proposée ; il traite de la situation actuelle, des changements qui résulteraient de la loi, des incidences sociales, économiques, juridiques et financières, du financement de la loi et des propositions de consultation publique. Plusieurs organes importants supervisent la procédure. Depuis l'automne 2001, le « rapport justificatif » doit se doubler d'une AIR. C'est une grande avancée, à l'issue de nombreux mois de débats et de recherches pilotés par le Groupe de la qualité réglementaire. Mais, l'AIR est un investissement à long terme dans la qualité réglementaire : ses résultats ne se font pas sentir immédiatement. Il faudra en assurer le respect effectif et faire en sorte qu'elle continue de bénéficier d'un soutien politique à haut niveau pour garantir l'efficacité des résultats.

Conformément aux principes directeurs de l'OCDE, les AIR seront préparées par les ministères proposant les lois et supervisées par le CLG. Elles s'attacheront surtout à l'incidence sur les finances publiques (au niveau central et local), le marché du travail, la compétitivité interne et externe et le développement régional.

Encadré 5. Les meilleures pratiques pour l’AIR

- Maximiser l’engagement politique en faveur de l’AIR ;
- Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d’AIR ;
- Former les responsables de la réglementation ;
- Adopter une méthode d’analyse cohérente, mais flexible ;
- Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données ;
- Cibler les AIR ;
- Intégrer l’AIR dans les processus d’élaboration des politiques, au stade le plus précoce possible ;
- Communiquer les résultats ;
- Associer très largement le public au processus ;
- Appliquer l’AIR aux réglementations en vigueur comme aux réglementations nouvelles.

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

La liste ci-dessous, qui s’inspire de l’expérience d’autres pays de l’OCDE, énumère les principaux aspects qui doivent retenir l’attention du gouvernement dans l’optique d’un renforcement de l’AIR :

- *Maximiser l’engagement politique en faveur de l’AIR.* Le recours à l’AIR doit être avalisé au plus haut niveau. Tous les organismes édictant des réglementations doivent participer activement. La récente modification de la loi sur l’organisation, qui a introduit l’AIR, offre une excellente base pour une mise en œuvre adéquate. Il serait également utile que les ministres soient tenus de viser l’AIR avant l’adoption d’un projet de loi par le Conseil des ministres.
- *Répartir avec soin les responsabilités en matière d’AIR.* Il faut concilier trois éléments : les pouvoirs de l’autorité réglementaire, le contrôle de la qualité et l’exigence de cohérence : il convient de partager la responsabilité de l’AIR entre les ministères et une unité centrale de contrôle de la qualité. La décision récemment prise de confier la responsabilité globale au CLG devrait s’avérer fructueuse, à condition que ce dernier bénéficie du concours d’experts autres que juristes.
- *Quantifier les impacts.* L’efficacité de l’AIR est conditionnée par une analyse quantitative reposant sur des bases solides. Le nouveau système d’AIR demande aux ministres auteurs de propositions de « quantifier les coûts et les avantages » des réglementations projetées au moyen de divers instruments d’évaluation. Il faut porter l’attention sur trois sources potentielles de difficultés. En premier lieu, il importe de développer les instruments économiques des rédacteurs de réglementations des ministères et du CLG. En second lieu, il faudrait distinguer clairement l’incidence financière sur les collectivités publiques de celle sur l’économie et la société dans son ensemble (à commencer par les coûts de mise en conformité supportés par les entreprises). En troisième lieu, les AIR devraient prendre en compte les effets sur les consommateurs.

- *Concevoir et appliquer des stratégies de collecte des données.* Le bien-fondé des évaluations quantitatives des AIR dépend de la qualité des données utilisées et l'on sait qu'il existe des problèmes dans ce domaine. Il est essentiel que les ministères puissent être guidés sur ce point. Il est tout aussi important de mettre les moyens nécessaires à la disposition des rédacteurs d'AIR.
- *Former les responsables de la réglementation.* Ces responsables doivent posséder les compétences qu'exigent des AIR de grande qualité. Le gouvernement a l'intention de publier des principes directeurs pour relever le niveau de compétence. Cependant, la formation jouera aussi un rôle essentiel pour une administration à l'état d'esprit plus juridique qu'économique.
- *Cibler les efforts d'AIR.* L'AIR est une procédure délicate, consommatrice de ressources et s'inscrivant dans le long terme, qui suscite souvent l'opposition vigoureuse de ministères manquant de temps et de moyens. L'expérience montre que des organes centraux comme le CLG peuvent être débordés par des AIR portant sur des réglementations de faible impact. En outre, les AIR interviennent souvent au terme du processus d'élaboration des lois : il y a peu d'avantages à attendre d'une procédure qui tire sa force d'un déploiement au stade initial si elle est ignorée jusqu'au stade final. La Pologne pourrait instituer divers mécanismes de ciblage, allant de l'établissement d'un seuil précis d'impact attendu, déclenchant une analyse approfondie, à la création d'une procédure de soumission de l'AIR au CLG en deux étapes : la première consisterait à notifier simplement à l'organe de supervision la décision de préparer ou non une AIR plus complète.
- *Intégrer l'AIR dans la procédure d'élaboration des politiques.* Dans le cadre du « rapport justificatif », le système actuel est partie intégrante des consultations interministérielles. Au fur et à mesure que l'AIR se répandra, il faudra s'interroger sur la cohérence des politiques et la coordination entre les ministères.
- *Impliquer largement la population.* La consultation permet d'obtenir des données essentielles et de vérifier la faisabilité des propositions. La politique d'AIR du gouvernement comprend des dispositions pour la consultation de toutes les parties susceptibles d'être concernées. Il s'agit là d'une avancée de grande importance, car le rapport justificatif ne prévoyait pas de consultations. Intégrée aux obligations découlant de la nouvelle loi sur la liberté de l'information, l'AIR pourrait se révéler très efficace pour appliquer avec succès un système de « notification et appel à commentaires ».

Si le Parlement, vu son rôle essentiel dans l'élaboration des lois, pouvait mettre en œuvre un système d'AIR adapté, l'impact de l'AIR sur la qualité réglementaire globale serait d'autant plus marqué.

Les réglementations en vigueur méritent aussi de retenir l'attention : un vaste effort de modernisation a été réalisé et on a allégé les formalités administratives ; néanmoins, il manque une politique claire pour ce qui est de la qualité des lois en vigueur

Dans la plupart des pays de l'OCDE, des pans entiers de la réglementation en vigueur n'ont pas été révisés, ce qui a souvent pour effet d'amoinrir la qualité réglementaire et d'alourdir le fardeau administratif (surcroît de formalités). En Pologne, les ministres procèdent à un réexamen des réglementations dont ils sont responsables, mais pas de façon systématique. Toutefois, trois mesures prises au cours de la décennie écoulée ont été à l'origine d'un profond renouvellement de la législation polonaise. La première a résulté

de l'obligation de transposer les réglementations de l'UE. La deuxième a été le réexamen de la constitutionnalité des sources du droit, lancé en 1997, dans le but de déterminer si les mesures en vigueur relevaient de la loi ou devaient être converties en règlements. Cet exercice a permis de reformuler la législation avec plus de précision, d'en diminuer le volume et de clarifier les marges d'appréciation de l'administration. En décembre 2001, le gouvernement a publié une liste d'actes réglementaires qui ont été abrogés pour inconstitutionnalité. La troisième mesure est le plan de codification lancé en 1997.

Il s'agit là d'initiatives et de résultats importants. Mais on a mis l'accent sur la qualité juridique, sans engager une politique cohérente d'examen périodique de la qualité réglementaire d'ensemble, et on n'a pas non plus eu recours à des instruments potentiellement utiles tels que le réexamen automatique des lois dans un délai fixé à l'avance.

Dans le cadre de l'amélioration de l'environnement des PME, on s'est également efforcé d'alléger les formalités administratives qui leur sont applicables. La loi de 1999 sur l'activité des entreprises (également appelée la « constitution économique ») a révisé de fond en comble le cadre juridique du fonctionnement des entreprises. Entre autres dispositions, elle a diminué le nombre des activités assujetties à l'obtention de licences et transformé certaines licences en permis, lesquels ne nécessitent que le respect des conditions légales (d'où une moindre latitude de l'administration).

Conclusion

La Pologne a évolué rapidement vers une économie de marché démocratique. En même temps, elle a posé des bases solides à l'appui d'un cadre réglementaire moderne. En dépit de faiblesses auxquelles il convient de remédier, la Pologne se situe maintenant dans la norme de l'OCDE et les contraintes de l'adhésion à l'UE vont continuer à la faire progresser. Elle doit consolider les changements déjà intervenus et s'attacher à leur mise en œuvre. Il faut que les réformes pénètrent bien le tissu étatique, social et culturel du pays.

Beaucoup de résultats majeurs ont été atteints. Les réformes de l'administration centrale et du mode d'élaboration des lois et règlements introduits en 1996 ont institué un cadre durable en vue de nouvelles améliorations. L'existence d'un médiateur fort et indépendant (conforté en 1997 par un mandat constitutionnel) a constitué un pôle de responsabilité et de transparence de l'État. L'adoption, en 2001, de la loi sur la liberté de l'information et la mise en place d'une politique officielle d'AIR marquent l'engagement des autorités en faveur de la qualité réglementaire. Les procédures prévues pour l'examen des projets de loi sont bien conçues : le Centre de législation du gouvernement, qui est indépendant, et le Conseil législatif fournissent aux gouvernants des informations constructives. Le Groupe de la qualité réglementaire est devenu un défenseur actif de la gestion de la qualité réglementaire. Ces institutions et procédures devraient faciliter une mise en œuvre efficace de l'AIR. La loi de 1999 sur l'activité des entreprises est un bon exemple d'une réglementation allégée qui concourt au bon fonctionnement de l'économie de marché.

Des problèmes importants demeurent. Le niveau de qualité de la fonction publique empêche que l'on tire pleinement parti des réformes déjà apportées aux institutions et aux procédures. De nouveaux efforts sont nécessaires pour mettre en place une fonction publique efficace, moderne et professionnelle. La transparence de l'élaboration des règles

doit passer dans les faits. L'activité intense de la décennie écoulée a été consacrée à la refonte du cadre juridique et on ne sera sans doute pas surpris de l'insuffisante attention accordée au respect, à l'application et à l'exécution des textes. Le déploiement d'une politique d'AIR efficace exigera beaucoup d'attention.

Jusqu'à présent, la plus grande partie des efforts engagés et des succès obtenus a concerné les structures centrales du pouvoir exécutif. Dans sa mission d'élaboration des lois, le Parlement a pris du retard sur le gouvernement dans son approche de la réglementation. Le système judiciaire doit être profondément remanié pour répondre aux exigences d'une économie moderne. Il constitue, au sein des institutions, un maillon essentiel dont dépend la qualité de la réglementation : une justice respectée et efficace est capitale. Les collectivités locales sont également en retard par rapport aux critères qui sont fixés par l'État central, et il est de plus en plus urgent de s'attaquer à ce problème.

Recommandations

1. Continuer d'améliorer la qualité de la réglementation : renforcer les procédures et les critères d'élaboration des réglementations.

Malgré les nombreuses initiatives qui ont été prises dans le sens d'une meilleure gestion réglementaire, la qualité des réglementations peut être améliorée, en développant la transparence et en limitant les possibilités de trop large pouvoir discrétionnaire. Il en résultera également des économies. Le Groupe de la qualité de la réglementation a amélioré les bases de la fixation des règles en lançant une politique d'AIR. D'autres mesures sont nécessaires : il faut, par exemple, s'engager plus fermement à recourir aux substituts à la réglementation, mettre davantage l'accent sur le respect des textes et renforcer encore les critères de qualité (ainsi, l'obligation de s'assurer que les avantages d'une réglementation sont supérieurs à ses coûts doit être appliquée plus strictement). Il faudrait :

- Développer la politique réglementaire en renforçant les critères, les disciplines et les procédures visant à produire des réglementations de qualité, par exemple en utilisant des normes de qualité.
- Investir un organisme indépendant de la mission officielle de défendre la réforme réglementaire. Examiner si le Centre de législation du gouvernement pourrait jouer un rôle similaire à celui de la Mission pour une meilleure réglementation au Royaume-Uni.

2. Renforcer les institutions centrales dont le rôle est déterminant pour la politique réglementaire.

Malgré l'ampleur du travail déjà accompli, il faut continuer à promouvoir fermement la réforme réglementaire. Beaucoup reste à faire. La supervision de la réglementation doit demeurer une fonction essentielle s'exerçant au cœur de l'État. Il faudrait :

- Délimiter clairement les responsabilités entre le Centre de législation du gouvernement et les autres organes centraux et lui garantir des ressources adéquates, notamment pour le recrutement de spécialistes non juristes.
- Établir un programme pluriannuel pour lui permettre de développer son expertise dans le domaine de l'AIR.
- Demander au Centre d'adresser au Parlement un rapport annuel sur son activité de supervision de l'AIR, afin de renforcer sa responsabilité et son influence.

- S'assurer que le Groupe de la qualité réglementaire ou un organisme interministériel équivalent de haut niveau continue à jouer activement son rôle de défense de cette qualité, en dispensant régulièrement ses conseils au Premier ministre.

3. Appliquer l'analyse d'impact des réglementations à toutes les nouvelles réglementations : définir à cet effet un projet d'application précis et complet.

L'AIR concourt systématiquement à la formulation des réglementations les plus efficaces et les plus efficientes. Le rapport justificatif, obligatoire jusqu'à présent pour toute la législation primaire et secondaire, ne s'est pas avéré suffisamment rigoureux. Le gouvernement en a pris acte et a récemment mis en place un système d'AIR, ce qui est excellent. Mais, pour être efficace, l'AIR exige un engagement durable, des compétences spécialisées et des ressources suffisantes. Le gouvernement doit donc relever le défi de l'application de l'AIR en concevant un projet élaboré avec soin. Il faudrait :

- Imposer l'AIR pour tous les nouveaux projets importants de lois et règlements, en s'affranchissant de la distinction officielle entre législation primaire et secondaire.
- Cibler les ressources sur les propositions susceptibles d'avoir la plus grande incidence. Exiger une AIR simple pour toutes les mesures au stade initial de la prise de décision. Mettre en œuvre une AIR plus complète pour les mesures importantes à un stade plus avancé.
- Recourir à un critère explicite coûts/avantages et développer à moyen terme les capacités techniques destinées à l'AIR (formation, techniques de collecte des données).
- Intégrer l'AIR aux procédures de consultation publique prévues pour les nouvelles lois et réglementations, et établir une communication réciproque avec le public en ce domaine (faire connaître les résultats de l'AIR à la population et utiliser en retour les commentaires recueillis).
- Réfléchir aux moyens d'insérer l'AIR dans la procédure d'élaboration des lois par le Parlement. Par exemple, les AIR du Parlement pourraient bénéficier de celles qui sont annexées aux projets de loi du gouvernement ; une instance conjointe indépendante serait chargée de ce dispositif.

4. Améliorer la consultation et la communication dans la procédure d'élaboration des réglementations.

La consultation et la communication sont essentielles à la transparence de la procédure d'élaboration des réglementations. La qualité, l'adéquation et l'efficacité de la réglementation y gagnent énormément. Les conditions du succès sont de donner à la consultation un caractère systématique et habituel, tout en l'ouvrant à tous les principaux intérêts concernés. Jusqu'à présent, la consultation a été la règle en Pologne pour certains groupes (elle a souvent été inscrite dans la loi), mais cette méthode a eu tendance à exclure d'autres catégories. L'adoption récente de la loi sur la liberté de l'information, qui exige, pour les nouveaux projets de loi et de règlement, la consultation de toutes les parties potentiellement intéressées, marque une rupture significative avec le passé. Il faut maintenant s'attacher au respect de ces dispositions. Il faudrait :

- Sous l'égide de la loi sur la liberté de l'information, s'assurer que toutes les institutions et tous les responsables de la réglementation procèdent activement à la consultation de chacune des parties susceptibles d'être concernées par de nouveaux projets de loi et de règlement.

- Faire en sorte qu'on exploite constamment et efficacement pour les nouvelles réglementations les possibilités qu'offrent les procédures de « notification et appel à commentaires ».
- Définir des procédures normalisées de consultation active de la population, par exemple des réunions spéciales avec les parties intéressées.

5. Assurer l'application et le respect effectifs des nouvelles normes d'ouverture et de responsabilité fixées par la loi sur la liberté de l'information.

La constitution prévoit que les fonctionnaires doivent rendre leurs décisions publiques, mais on a peu fait respecter cette obligation. C'est seulement à une date récente que la nouvelle loi sur la liberté de l'information a conféré à la procédure d'élaboration des réglementations un plus grand caractère d'ouverture et de responsabilité. Il en résultera non seulement une amélioration de la qualité réglementaire, mais aussi une consolidation des fondements démocratiques de l'économie de marché. Il faudrait :

- Envisager des mesures garantissant que la loi soit respectée, grâce à une institution chargée de cette mission (comme le médiateur), et que les mécanismes prévus pour la formation et pour une meilleure information (par exemple, un rapport public annuel destiné au Parlement) soient appliqués.

6. Réduire le pouvoir discrétionnaire de l'administration : améliorer la transparence et simplifier les formalités.

Des progrès sont nécessaires sur le plan de la transparence et de la prévisibilité. Il faut rendre les formalités administratives moins complexes (par exemple pour l'obtention de licences ou pour la fiscalité). Le fardeau administratif qui pèse sur les entreprises en sera allégé. Cela limitera également la marge de discrétion dont disposent les fonctionnaires pour appliquer les réglementations et qui favorise la corruption. Il faudrait :

- Procéder à une révision complète des formalités administratives exigées pour les licences et les autorisations.
 - ❖ Créer un registre central officiel, accessible par Internet, de toutes les procédures administratives et de tous les formulaires, en commençant par les licences et autorisations imposées aux entreprises.
 - ❖ Rendre tous les autres documents légaux – ceux qui sont établis pour clarifier ou donner des détails supplémentaires – au moins accessibles au public.
 - ❖ Utiliser le registre comme un moyen d'éliminer, de simplifier et de rationaliser les formalités.
 - ❖ Analyser l'incidence des formalités et s'interroger sur l'opportunité de les soumettre à l'AIR.

7. Clarifier et développer le cadre d'action des autorités indépendantes de régulation.

Bien que le cadre institutionnel soit déjà complexe, les autorités de régulation se multiplient, parfois dans une certaine confusion en ce qui concerne leurs missions, leurs responsabilités et leur indépendance d'action. Leur autonomie à l'égard des intérêts privés et publics est fondamentale : ces organismes doivent être indépendants aussi bien du monde politique que des secteurs qu'ils régulent. Les limites de leurs pouvoirs posent également problème. Il n'est pas certain que la constitution autorise les ministres à leur déléguer des compétences réglementaires. Il faut également prêter attention à la qualité

réglementaire et aux relations avec l'autorité de la concurrence. Pour ce faire, on pourrait commencer par s'inspirer des récentes propositions faites en Irlande pour améliorer la gouvernance et la responsabilité en matière réglementaire. Il faudrait :

- Définir une politique qui repose sur des critères clairs pour la création de nouveaux organismes régulateurs sectoriels. Les éléments à prendre en considération devront comprendre : l'incidence potentielle sur la structure institutionnelle dans son ensemble, les moyens budgétaires, la mise à disposition d'une expertise technique, les doubles emplois et les conflits d'intérêts avec les autorités réglementaires existantes.
- Rechercher les moyens de déléguer en tant que de besoin des compétences réglementaires des ministres aux autorités de régulation. En contrepartie, réfléchir à la nécessité éventuelle de renforcer en même temps la responsabilité.
 - ❖ Vérifier devant les tribunaux si les ministres ont le droit de se défaire de certaines compétences au profit d'autorités de régulation.
 - ❖ Dans la négative, mettre en œuvre d'autres moyens d'assurer à ces autorités des pouvoirs de décision indépendants.
- Garantir que les procédures suivies par ces autorités et leurs modes d'élaboration des réglementations sont conformes aux principes et aux outils de qualité réglementaire (par exemple l'AIR, la consultation publique et un degré élevé de respect des obligations).
- Préciser les liens entre les autorités sectorielles de régulation et l'autorité de la concurrence.

8. Améliorer l'application et le respect des principes de qualité réglementaire.

Il faut se préoccuper beaucoup plus de l'application des réglementations et de leur respect, les deux aspects étant liés. Certes, la Pologne dispose d'un ensemble de mécanismes destinés à assurer la responsabilité de l'administration et l'équité des procédures d'exécution de ses décisions, mais ils ne fonctionnent pas toujours efficacement. Comme la plus grande partie du système repose sur les tribunaux, la lenteur des procédures judiciaires a des effets nuisibles. En tout état de cause, il faut adopter une conception allant bien au-delà des seules possibilités de contrôle par le juge. Il faudrait :

- Concentrer l'action du Centre de législation du gouvernement sur la surveillance de l'application, de l'exécution et du respect des réglementations.
- Établir chaque année un rapport au Parlement sur les mêmes thèmes.
- Demander au médiateur et à la Chambre suprême de contrôle (instance nationale de contrôle des comptes) ou à une commission indépendante de procéder à une enquête sur l'application et le respect d'une douzaine de réglementations clés et d'en tirer les leçons.
- Continuer de développer les programmes de formation sur l'application et le respect des réglementations à l'intention des responsables de la réglementation et des administrateurs.

9. Renforcer la qualité de la réglementation des collectivités locales.

La qualité de la réglementation émanant des collectivités locales est médiocre, ce qui fait naître le risque d'une concurrence réglementaire nocive, d'une « captation » par des groupes d'intérêts et d'actes de corruption. La mise en place des nouvelles structures n'a pas été suivie de la formulation des politiques nécessaires pour garantir que la réglementation locale soit au moins de la même qualité que celle qui est élaborée par l'État

central. Il s'agit là d'une faiblesse majeure, compte tenu du degré élevé de décentralisation. Il faudrait :

- Prendre des mesures pour confirmer que les réglementations que proposent les collectivités locales répondent aux conditions nécessaires de responsabilité et de transparence adéquates *avant* leur adoption.
- Faire en sorte que chacun des trois niveaux de l'administration locale (régions, districts et communes) applique, pour le moins, la *Recommandation de 1995 de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et sa liste de référence*.
- Envisager une évaluation comparative des dispositifs réglementaires (par exemple pour le nombre et la qualité des licences délivrées aux entreprises) afin de mettre en évidence les meilleures et les plus mauvaises pratiques.
- Œuvrer à une transparence accrue des procédures d'élaboration et d'application des réglementations.
- Promouvoir une claire division des responsabilités entre les différents niveaux des collectivités locales et évaluer systématiquement la cohérence des réglementations édictées par chacun d'entre eux.

Annexe

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
1. Qualité de la réglementation		
A. PROCÉDURES		
<i>Qualité générale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre l'amélioration de la qualité générale de la réglementation : préciser les procédures et les critères d'élaboration des réglementations avec un calendrier clair 	Qualité de la réglementation (1)
Qualité des nouvelles réglementations : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer une AIR pour toute nouvelle réglementation : mettre en place un projet clair et complet d'AIR <ul style="list-style-type: none"> – Pour l'AIR des lois et règlements nouveaux, il faut prendre en compte les questions de commerce international et d'investissement 	Qualité de la réglementation (3) Ouverture du marché (3)
Consultation	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la consultation et la communication dans la procédure d'élaboration des lois <ul style="list-style-type: none"> – Favoriser davantage de consultation, de la part de l'autorité chargée de la concurrence, pour le développement des moyens d'action – Explorer les opportunités de consultation avec toutes les parties concernées par la procédure d'élaboration de la loi concernant les questions de commerce et d'investissement 	Qualité de la réglementation (4) Politique de la concurrence (5) Ouverture du marché (4)
	<ul style="list-style-type: none"> – Améliorer la consultation sur la réglementation des télécommunications : s'assurer que toutes les parties intéressées sont bien consultées 	Secteur des télécommunications (11)
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les nouvelles normes d'ouverture et de responsabilité instituées par la loi sur la liberté de l'information sont mises en œuvre et respectées 	Qualité de la réglementation (5)
Transparence, simplification	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer le pouvoir discrétionnaire de l'administration : améliorer la transparence, simplifier les formulaires et les procédures <ul style="list-style-type: none"> – Améliorer l'environnement de l'entreprise en rationalisant les formalités administratives 	Qualité de la réglementation (6) Ouverture du marché (1)
	<ul style="list-style-type: none"> – Simplifier l'entrée sur le marché des télécommunications : remplacer ces licences individuelles par un cadre d'autorisation général (licence par catégorie) et des permis 	Secteur des télécommunications (7)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
Mise en œuvre, respect et application	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la mise en œuvre des réglementations et leur respect <ul style="list-style-type: none"> – Favoriser le respect effectif de la réglementation sur le commerce et l'investissement 	<p>Qualité de la réglementation (8)</p> <p>Ouverture du marché (2)</p>
B. INSTITUTIONS		
Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les principales institutions centrales pour mettre en œuvre la politique de réglementation 	Qualité de la réglementation (2)
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la qualité de la réglementation des collectivités locales 	Qualité de la réglementation (9)
Tribunaux	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les retards dans les procédures 	Politique de la concurrence (4)
Autorité chargée de la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser une indépendance effective de l'autorité chargée de la concurrence, lui permettant d'échapper à l'influence politique 	Politique de la concurrence (1)
	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir à l'autorité chargée de la concurrence les ressources suffisantes pour qu'elle conserve son personnel et assume ses nouvelles fonctions 	Politique de la concurrence (3)
	<ul style="list-style-type: none"> • Faire en sorte qu'il y ait une coopération étroite et bien coordonnée entre l'autorité chargée de la concurrence et les organismes sectoriels chargés de la réglementation 	Politique de la concurrence (7)
Organismes sectoriels chargés de la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser et développer le cadre d'intervention des agences de réglementation indépendantes <ul style="list-style-type: none"> – Faire en sorte que l'Autorité de réglementation de l'énergie puisse résoudre efficacement les problèmes d'accès au réseau – Renforcer l'organe chargé de la réglementation des télécommunications et sa capacité de favoriser une libéralisation effective du marché : lui donner le pouvoir d'élaborer des réglementations 	<p>Qualité de la réglementation (7)</p> <p>Secteur de l'électricité (5)</p> <p>Secteur des télécommunications (9)</p>
C. NOUVELLE RÉGLEMENTATION		
	<ul style="list-style-type: none"> • Réfléchir à un mécanisme finançant l'obligation de service universel si la rentabilité de la Poste polonaise se trouve minée par la concurrence 	Secteur postal (3)
	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer l'étude du système proposé (SVC) pour résoudre le problème des contrats de fourniture d'électricité à long terme 	Secteur de l'électricité (2)
	<ul style="list-style-type: none"> • Rééquilibrer les tarifs l'électricité en ayant pour objectif d'achever cette opération avant l'adhésion à l'UE 	Secteur de l'électricité (4)
	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir le rééquilibrage des tarifs du gaz 	Secteur gazier (4)
	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les futurs contrats de fourniture de gaz à long terme sont justifiés pour des raisons de sécurité 	Secteur gazier (5)
	<ul style="list-style-type: none"> • Compléter le cadre réglementaire pour l'accès aux services de transport, de distribution et de stockage du gaz, en optant pour un accès réglementé sous la responsabilité de l'Autorité de réglementation de l'énergie (ARE) 	Secteur gazier (6)
	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le cadre fixant les règles de concurrence dans les télécommunications : adopter une réglementation stricte, juste et basée sur les coûts pour les frais d'interconnexion 	Secteur des télécommunications (2)
	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : renforcer la réglementation des prix des services pour les opérateurs dominants et importants 	Secteur des télécommunications (3)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
	• Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : mettre en place la portabilité des numéros	Secteur des télécommunications (4)
	• Favoriser un service universel effectif : introduire un système réglementaire basé sur les meilleures pratiques internationales	Secteur des télécommunications (5)
	• Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : mettre en œuvre une réglementation asymétrique et fixer les obligations en fonction du pouvoir de marché	Secteur des télécommunications (6)
2. Politique de la concurrence		
	• Accorder une priorité élevée au contrôle de l'aide publique : favoriser de nouveaux pouvoirs pour le BCPC lui permettant de suivre et contrôler les aides publiques	Politique de la concurrence (2)
	• Améliorer les règles de notification des fusions : abandonner le critère de la part de marché	Politique de la concurrence (6)
	• Éviter d'utiliser le concept de « dépendance économique » d'une façon qui pénalise la concurrence	Politique de la concurrence (8)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante à l'égard du comportement de la Poste polonaise en liaison avec la libéralisation du marché postal	Secteur postal (4)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante sur le marché du raffinage pétrolier	Secteur pétrolier (3)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante sur le marché de la distribution/de la vente au détail de pétrole	Secteur pétrolier (4)
3. Ouverture du marché		
	• Continuer à avancer sur la voie de l'adoption et de l'usage de normes internationales et de la passation d'accords de reconnaissance mutuelle	Ouverture du marché (5)
	• Poursuivre la modernisation des procédures douanières	Ouverture du marché (6)
	• Garder un régime d'importation libéral afin de favoriser la concurrence dans la fourniture de pétrole	Secteur pétrolier (2)
	• Faire en sorte que les importations et exportations de charbon respectent des critères concurrentiels et soient gérées dans la transparence	Secteur du charbon (5)
	• Éliminer progressivement la discrimination à l'égard des importations d'électricité pour l'accès au réseau	Secteur de l'électricité (6)
	• Libéraliser dès que possible l'accès au transport du gaz importé. Viser la suppression des restrictions aux importations et accorder le même traitement au gaz importé et au gaz national à partir de la date d'adhésion à l'UE	Secteur gazier (7)
4. Libéralisation, privatisation et restructuration		
	• Accélérer la libéralisation du secteur postal : adopter la nouvelle loi postale	Secteur postal (1)
	• Veiller à ce que la Poste polonaise présente des comptes séparés	Secteur postal (2)
	• Continuer le processus de transformation de la Poste polonaise en société commerciale	Secteur postal (5)
	• Achever dès que possible les projets de privatisation du secteur pétrolier, en s'appliquant à favoriser une structure de marché concurrentielle	Secteur pétrolier (1)
	• Achever le programme de restructuration des charbonnages, tel qu'il est défini	Secteur du charbon (1)
	• Évaluer la durabilité et la compétitivité de la nouvelle structure du secteur du charbon	Secteur du charbon (2)
	• Poursuivre la privatisation, une fois les mines devenues rentables	Secteur du charbon (3)
	• Utiliser les aides de l'État pour restructurer le secteur du charbon : recourir à la transparence fiscale	Secteur du charbon (4)
	• Poursuivre le plan de privatisation actuel de l'électricité, en séparant soigneusement production et distribution afin de préserver la concurrence dans ces secteurs	Secteur de l'électricité (1)
	• Éliminer les obstacles à la concurrence liés à la société de transport d'électricité verticalement intégrée ; mettre en place un opérateur de réseau indépendant ou bien séparer les activités de négoce de PSE de ses autres activités.	Secteur de l'électricité (3)
	• Mettre en œuvre le programme de privatisation et de restructuration de l'industrie du gaz	Secteur gazier (1)
	• Veiller à ce que les activités de transport du gaz soient séparées des autres activités rapidement et efficacement	Secteur gazier (2)
	• Réfléchir à un désinvestissement des actifs de stockage du gaz afin de créer un marché concurrentiel dans les services de stockage	Secteur gazier (3)
	• Introduire un régime pleinement concurrentiel sur le marché des télécommunications ; abolir les derniers privilèges en matière de monopoles	Secteur des télécommunications (1)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
	<ul style="list-style-type: none">• Favoriser la concurrence dans les services à large bande : réaliser le dégroupage pour les services vocaux et de données	Secteur des télécommunications (8)
	<ul style="list-style-type: none">• Mettre en œuvre sans attendre la loi de 2000 sur les télécommunications : adopter les décrets d'application correspondants	Secteur des télécommunications (10)

Bibliographie

- Fingleton, John, Eleanor Fox, Damien Neven & Paul Seabright (1996),
Competition Policy and the Transformation of Eastern Europe, Londres.
- Gouvernement de la Pologne (OCCP) (2001),
Office for Competition and Consumer Protection, communication avec le Secrétariat de l'OCDE.
- OCDE (2002),
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne, « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », disponible sur www.oecd.org/regreform/backgroundreports
- OCDE (2002),
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne, « Rapport de référence sur la sur la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation », disponible sur www.oecd.org/regreform/backgroundreports
- OCDE (2002),
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne, « Rapport de référence sur l'amélioration de l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation » disponible sur www.oecd.org/regreform/backgroundreports
- OCDE (2002),
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne, « Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans les secteurs de la poste et de l'énergie », disponible sur www.oecd.org/regreform/backgroundreports
- OCDE (2002),
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne, « Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications », disponible sur www.oecd.org/regreform/backgroundreports
- OCDE (2001),
Perspectives économiques n° 70.
- OCDE (2000),
Annual Report on Competition Policy Developments in Poland, 1999, Paris.
- OCDE (1999),
Annual Report on Competition Policy Developments in Poland, 1998, Paris.
- OCDE (1997),
Analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1995),
Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle OCDE/GD(1995)95.

Table des matières

Sommaire	9
---------------------------	---

Partie I

La réforme de la réglementation en Pologne

Chapitre 1. Performances et évaluation	17
Introduction	18
Le contexte macro-économique de la réforme réglementaire	21
Les réussites actuelles de la réforme de la réglementation	27
Performance de la réglementation : les enjeux futurs	32
Conclusion	43

Partie II*

Les politiques réglementaires et leurs résultats

Chapitre 2. La gouvernance de la régulation	47
Le contexte	48
Conclusion	61
Recommandations	62
Chapitre 3. La politique de la concurrence	67
Le contexte	68
Conclusion	82
Recommandations	83
Chapitre 4. L'ouverture des marchés	87
Le contexte	88
Conclusion	96
Recommandations	96
Chapitre 5. Les secteurs de la poste et de l'énergie	99
A. Le secteur de la poste	100
Le contexte	100
Conclusion	101
Recommandations	102

* La documentation de référence qui a servi à la rédaction de ce rapport est disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/regreform/backgroundreports

B. Le secteur de l'énergie	104
B.1. Le secteur du pétrole	104
Le contexte	104
Conclusion	106
Recommandations	106
B.2. Les charbonnages	108
Le contexte	108
Conclusion	110
Recommandations	110
B.3. Le secteur de l'électricité	112
Le contexte	112
Conclusion	116
Recommandations	116
B.4. Le secteur du gaz naturel	119
Le contexte	119
Conclusion	121
Recommandations	121
Chapitre 6. Le secteur des télécommunications	125
Le contexte	126
Conclusion	139
Recommandations	140
Annexe	145
Bibliographie	149

Liste des encadrés

1. Les principaux organismes de réglementation en Pologne	36
2. Le secteur public en Pologne	40
3. Les bonnes pratiques pour permettre à l'administration nationale d'assurer une réglementation de haute qualité	49
4. L'acquis communautaire	54
5. Les meilleures pratiques pour l'AIR	59
6. Les réformes structurelles prises pour créer les conditions d'une économie de marché	69
7. Les mesures de « transition » les plus récentes : le programme de 1998.	71
8. La défense de la concurrence dans la réforme réglementaire	74
9. La distribution au détail	105
10. La structure du secteur du gaz naturel	120

Liste des tableaux

1. Croissance du PIB	22
2. Déficit de la balance courante/PIB	23
3. Le taux de chômage en Pologne	25
4. Structure de l'investissement direct étranger	28
5. Chronologie de l'adoption en Pologne d'une sélection de lois et règlements	31
6. Domaines de compétence exclusifs de l'État et des collectivités territoriales	53

7. Le commerce extérieur de la Pologne	89
8. Les investissements directs étrangers	89
9. Secteur houiller : résultats de la restructuration	109
10. Calendrier de la libéralisation de l'accès à l'électricité	113
11. Composition du marché polonais des télécommunications	127
12. Part de TPSA sur le marché de la téléphonie locale	127
13. Les opérateurs de téléphonie mobile et le statut actuel de leur actionnariat	128
14. Bilan de pertes et profits de TPSA	137

Liste des graphiques

1. Comparaison des tarifs maximaux d'interconnexion dans les États membres de l'UE et en Pologne	131
2. Panier tarifaire résidentiel composite des pays de l'OCDE	138
3. Panier tarifaire professionnel composite dans les pays de l'OCDE	139



Extrait de :

OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002 From Transition to New Regulatory Challenges

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264176034-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2002), « La gouvernance de la régulation », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002 : From Transition to New Regulatory Challenges*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276031-4-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.