

Résumé

La réglementation est indispensable au bon fonctionnement des économies et des sociétés. Elle définit les « règles du jeu » applicables aux particuliers, aux entreprises, aux administrations publiques et à la société civile. Elle encadre les marchés, protège les droits et la sécurité des citoyens, régit la prestation des biens et services publics. Cependant, elle entraîne des coûts. Les entreprises se plaignent des formalités administratives qui freinent la compétitivité et les citoyens, du temps qu'il faut pour remplir les formulaires administratifs. Les autorités publiques doivent, elles aussi, mobiliser des ressources pour la concevoir et la faire appliquer. La réglementation peut aussi entraîner des coûts imprévus lorsqu'elle est dépassée ou qu'elle va à l'encontre des objectifs de l'action publique. La crise financière de 2008, qui est résultée notamment de régimes réglementaires mal conçus et de l'inégale application de la réglementation en vigueur, et le ralentissement économique qui a suivi et qui persiste montre clairement les conséquences que peuvent entraîner les carences réglementaires.

Étant donné l'importance de réformer la réglementation, ce rapport encourage les autorités à se montrer ambitieuses pour la politique réglementaire. Il suit pas à pas la mise au point et l'apparition d'une série d'instruments, d'institutions et de mécanismes explicites de gouvernance dont les pays de l'OCDE se sont servis pour renforcer l'efficacité, l'efficience et la transparence des régimes réglementaires. Il expose le cycle complet des activités de conception, d'application, d'évaluation et de révision de la réglementation à tous les niveaux d'administration. Il retrace l'élaboration d'une série d'instruments de gestion réglementaire, notamment la consultation du public, l'évaluation de l'impact de la réglementation et la réglementation axée sur les risques. Il montre aussi tout ce que peuvent apporter les efforts qui visent à favoriser la gouvernance réglementaire, notamment la responsabilisation et la surveillance des organes de réglementation et l'adoption d'une démarche qui mobilise l'ensemble des administrations pour concevoir et faire appliquer la réglementation. Le rapport dégage les principaux éléments qui permettent de définir un cadre réglementaire solide, condition essentielle pour retrouver un sentier de croissance plus forte, plus équitable et plus durable.

Qu'est-ce que la politique réglementaire ?

La naissance et le développement de la politique réglementaire ont été, ces vingt dernières années, un aspect essentiel de la réforme du secteur public dans les pays de l'OCDE. La politique réglementaire a pour but de veiller à ce que la réglementation serve la croissance et le développement économiques, la réalisation des grands objectifs sociétaux, par exemple la protection sociale et la viabilité écologique, et qu'elle renforce la primauté du droit. Elle doit répondre au besoin permanent de s'assurer que la réglementation et le cadre réglementaire sont justifiés, de haute qualité et permettent d'atteindre les objectifs de l'action publique. Elle aide les responsables de l'élaboration des politiques à prendre des décisions éclairées sur les domaines à réglementer, les

personnes visées, et la façon de réglementer. Facteur essentiel de l'efficacité de la gouvernance publique, la politique réglementaire contribue aussi à la définition des liens qui unissent l'État, les citoyens, les entreprises et la société civile.

D'un point de vue stratégique, la réglementation peut être considérée, aux côtés des interventions monétaires et budgétaires, comme l'un des trois principaux leviers dont disposent les autorités pour gérer l'économie, mettre leur action en œuvre et influencer sur les comportements. Dans l'environnement économique et politique actuel, qui se caractérise par de fortes contraintes sur les dépenses publiques et une résistance sociale à une augmentation des impôts, les autorités s'intéresseront davantage à la politique réglementaire si elles se servent du levier réglementaire comme principal instrument d'action.

La politique réglementaire est une discipline relativement jeune. Elle a émergé avec la déréglementation dans les années 70 et 80, à la suite du développement rapide de la réglementation pendant la majeure partie du XX^e siècle et de la prise de conscience progressive que cette inflation réglementaire nuisait aux activités économiques, étouffant l'entrepreneuriat et l'innovation. Avec les politiques des années 80 et 90 qui visaient à stimuler la concurrence sur les marchés et à réduire l'emprise de l'État, la déréglementation s'est élargie pour devenir la réforme réglementaire. Celle-ci devait libéraliser des secteurs économiques essentiels qui avaient été la chasse gardée des monopoles, souvent propriété de l'État. La réforme de la réglementation a fait place à l'idée de la gestion réglementaire, démarche qui reconnaît le caractère permanent de la tâche et la nécessité de l'effectuer systématiquement et non pas seulement à certains secteurs ou à certaines questions. De plus, il s'est avéré peu à peu, avec le temps, que c'est l'ensemble de l'action publique, et non pas seulement certaines questions, qui peut gagner à une véritable politique réglementaire.

L'utilisation de la politique réglementaire pour éclairer et perfectionner la formulation des politiques et la prise de décision présente plusieurs aspects. Il faut savoir conjuguer une série d'instruments pour que leur synergie assure la qualité systémique. L'emploi de ces instruments doit s'inscrire dans une stratégie pour que la politique réglementaire soit efficace. Parmi les principaux instruments, il faut citer l'analyse d'impact de la réglementation, l'étude de substituts à la réglementation, la simplification administrative, le contrôle de la transparence réglementaire et l'évaluation *a posteriori*.

La politique réglementaire a pris forme de diverses manières selon les pays de l'OCDE, du fait de la diversité des contextes juridique, politique et culturel dans lesquels les pays ont élaboré leur gouvernance publique. Le principal enseignement à en tirer est sans doute que le développement d'une politique réglementaire efficace est un processus évolutif qui fait intervenir un large éventail de questions.

La nécessité d'une gouvernance réglementaire plus ambitieuse

Le modèle de la politique réglementaire selon l'OCDE repose sur l'idée qu'assurer la qualité des « règles du jeu » est un rôle dynamique et permanent des autorités publiques. Celles-ci doivent se mobiliser activement pour assurer la qualité de la réglementation, et non pas uniquement réagir aux carences réglementaires. Dans les pays avancés, ce principe débouche sur la gouvernance réglementaire.

La gouvernance réglementaire se fonde sur les principes du gouvernement démocratique et mobilise un plus large éventail d'intervenants, notamment le législateur, le pouvoir judiciaire, les niveaux d'administration infranational et supranational, et les activités normatives du secteur privé. Une gouvernance réglementaire efficace maximise l'influence de la politique réglementaire en vue de produire une réglementation qui exerce des effets positifs sur l'économie et la société, et qui répond aux objectifs fondamentaux de l'action publique. Elle passe par une stratégie intégrée de déploiement des institutions, des instruments et des mécanismes réglementaires.

Il est difficile de cataloguer les méthodes de gouvernance. Néanmoins, un certain nombre de considérations stratégiques s'attachent à la gouvernance réglementaire :

- Toutes les études de l'OCDE soulignent que la volonté politique est l'un des principaux facteurs à l'appui de la qualité de la réglementation. Pour être efficace, la politique réglementaire doit être adoptée au plus haut niveau politique, et il faut signaler son importance, tant à l'ensemble des administrations nationales qu'aux autres niveaux d'administration.
- Les travaux de l'OCDE révèlent que l'efficacité d'un organe central de surveillance et celle d'une politique réglementaire générale vont très souvent de pair. Pour promouvoir la qualité de la réglementation, il faut souvent attribuer des responsabilités et des pouvoirs précis pour suivre, superviser et favoriser les progrès dans l'ensemble des administrations et assurer la cohérence des méthodes des différents acteurs du processus réglementaire.
- Les régulateurs indépendants, autre institution essentielle, peuvent être considérés comme des arbitres qui veillent au respect des « règles du jeu ». « Organismes publics » distincts, indépendants de l'appareil politique, ils sont habilités à mettre en œuvre des mesures particulières dans un certain nombre de secteurs. Ce que l'on attend d'un cadre institutionnel fondé sur ces organismes, c'est avant tout de protéger les interventions sur le marché des pressions exercées par les intérêts politiques et privés. Cependant, les régulateurs indépendants posent un problème de taille aux pouvoirs exécutif et législatif. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ils forment une catégorie institutionnelle particulière qui n'est ni directement élue par les citoyens, ni administrée par des élus. Il faut donc étudier de très près leur conception institutionnelle et la formulation de leur mission.
- Les pays de l'OCDE s'intéressent de plus en plus aux stratégies qui mobilisent l'ensemble des administrations pour élaborer et mettre en œuvre leurs politiques. Ces stratégies répondent à la volonté de veiller à la coordination horizontale et verticale des activités des pouvoirs publics afin de renforcer la cohérence de leur action, d'exploiter plus efficacement les ressources, d'encourager et d'exploiter les effets de synergie et les innovations qui naissent d'une démarche associant plusieurs parties prenantes. La culture de la qualité de la réglementation peut et doit y gagner. Pourtant, dans de nombreux pays, les administrations n'ont pas encore pleinement intégré les objectifs de qualité de la réglementation dans l'élaboration de leur action ou dans l'ensemble des services.
- La politique réglementaire ne saurait éluder la question des moyens que la réglementation peut apporter aux autorités des pays de l'OCDE de se préparer à l'évaluation et à la gestion des risques pour éviter de réglementer par réaction et encourager l'adoption d'une meilleure pratique réglementaire. La réglementation ne pourra jamais couvrir tous les risques prévus par les décideurs, et ceux qui ne

le sont pas doivent être identifiés et gérés. Des crises récentes, il ressort que les autorités réglementaires devront, à l'avenir, accorder plus d'attention aux risques ambiants et au risque systémique, et intégrer des mécanismes qui permettent d'apprendre des défaillances passées et de celles qui ont été évitées de justesse.

- De plus en plus souvent, la réglementation doit produire ses effets au-delà des frontières nationales. La crise financière l'a mis en évidence. Les pays doivent unir leurs efforts et non pas chercher séparément à construire un cadre réglementaire résistant et efficace. Pour l'avenir de la politique et de la gouvernance réglementaires, il faudra impérativement trouver comment resserrer la coopération réglementaire internationale. Parmi les questions à traiter figurent l'organisation institutionnelle de la coopération réglementaire internationale, la définition des principaux domaines d'application de la coopération transnationale, la place des initiatives réglementaires du secteur privé et les normes de transparence, de consultation et de communication applicables à l'ensemble des autorités.

Quels sont à ce jour les résultats de la politique réglementaire ?

La politique réglementaire contribue beaucoup au développement économique et au bien-être social. La croissance et le développement économiques ont bénéficié de sa contribution aux réformes structurelles, à la libéralisation des marchés de produits, à l'ouverture des marchés et à un environnement d'entreprise plus perméable. La politique réglementaire a également contribué à la primauté du droit par des mesures visant à simplifier la législation et à la rendre plus accessible, et par des réformes des voies de recours. De plus en plus souvent, cette politique améliore les conditions de vie, la cohésion sociale et la primauté du droit par une transparence accrue tenant compte des points de vue des entités réglementées et par des programmes de réduction des formalités administratives.

L'attention s'est notamment portée sur l'étude de la relation qui lie l'efficacité de la réglementation et la croissance économique. Les données disponibles permettent de conclure que la croissance économique et la productivité sont étroitement liées à la qualité de la réglementation. Il faut reconnaître qu'il est techniquement difficile de démontrer cette relation, mais de nombreuses études trouvent une corrélation positive entre la transparence des appareils réglementaires nationaux et les taux de croissance que donnent plusieurs indicateurs économiques.

De même, les liens qui unissent la politique réglementaire et une série de politiques structurelles ont été établis :

- L'efficacité de la politique réglementaire et l'ouverture des marchés sont complémentaires et ouvrent de nouvelles voies à l'innovation, à des avantages renforcés pour les consommateurs et à l'esprit d'entreprise. Un environnement réglementaire efficace encourage les entreprises, tant étrangères qu'intérieures.
- Un lien étroit avec la politique de la concurrence fait apparaître une forte corrélation positive entre l'objectif de promouvoir les principes d'une politique de la concurrence et celui de promouvoir la qualité de la réglementation et la réforme réglementaire.

- La concurrence sur les marchés de produits peut aussi fortement contribuer à faire baisser les taux de chômage structurel, principalement parce que les pressions de la concurrence éliminent les rentes et permettent d'accroître la production potentielle.
- La politique réglementaire a beaucoup servi à restructurer les secteurs des infrastructures, par exemple ceux de l'énergie, de l'eau, des télécommunications et des transports. Tout porte à penser que, lorsque les marchés sont contestables, la réforme des infrastructures – par la libéralisation, la privatisation et l'adoption d'une réglementation incitative – produit des effets positifs qui se manifestent par des réductions de prix, le développement de l'innovation, le choix offert au consommateur et la qualité des services.

Au-delà des performances économiques, la politique réglementaire a aussi commencé à servir des objectifs sociaux plus ambitieux, par exemple la qualité de la vie, la cohésion sociale et la primauté du droit. L'accent mis sur cet aspect de la politique réglementaire varie selon les pays, et il peut prendre différentes formes, mais il est en passe de devenir une caractéristique marquante des politiques réglementaires dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

- La politique réglementaire a favorisé la transparence dans l'exercice des pouvoirs réglementaires, ainsi que la participation directe du public (les personnes soumises à la réglementation) par l'accent qu'elle met sur l'importance de la consultation du public et de la communication. Elle a encouragé l'ouverture de la société, pour que les usagers puissent se faire entendre, en multipliant les démarches de consultation et de communication publiques, et en mettant à profit les TIC et les services publics en ligne.
- Les besoins directs des citoyens sont un facteur déterminant de la politique réglementaire dans bon nombre de pays. Plusieurs ont conçu des programmes destinés explicitement à réduire les charges administratives pour les particuliers, étant donné que ces derniers consacrent beaucoup de temps à la paperasserie et que cela nuit à leur qualité de vie.
- Pour être efficace, la mise en œuvre de l'État de droit suppose la prise en considération d'une série de questions dont certaines en lien direct avec la politique réglementaire, par exemple la transparence, la clarté et l'accessibilité de la législation, et des voies de recours efficaces contre les décisions administratives. Il faut veiller au respect des règles et les appliquer en toute impartialité, faute de quoi la primauté du droit est compromise et la corruption risque de prospérer. La primauté du droit dépend donc, à bien des égards, de l'efficacité de la politique réglementaire. D'ailleurs, dans de nombreux pays, l'élaboration de la politique réglementaire est étroitement associée à des questions qui renvoient à la primauté du droit.
- Réduire le risque de corruption et les dommages économiques et sociaux qu'elle entraîne est, pour certains pays, une raison primordiale de renforcer leur politique réglementaire.

Quels défis faudra-t-il relever ?

La crise financière de 2008 et le ralentissement économique qui a suivi et se poursuit ont soulevé des questions nouvelles et accusé l'importance d'exploiter pleinement la politique réglementaire. Il reste impératif, pour les pays de l'OCDE et d'autres, de favoriser et d'entretenir la croissance économique. À mesure que les pays sortent de la crise, la politique réglementaire peut accélérer la croissance économique en encourageant la poursuite des réformes structurelles, qui n'ont généralement pas été poussées assez loin dans la plupart des pays. L'impérieuse nécessité de ces réformes s'est confirmée à la suite de la crise financière et économique mondiale, et les gouvernements des pays de l'OCDE sont aujourd'hui confrontés à la tâche délicate d'essayer de rétablir les finances publiques sans compromettre la reprise qui, dans de nombreux domaines, pourrait rester faible pendant un certain temps. Certes, une crise financière et économique appelle une réflexion approfondie sur le cadre réglementaire et le « paradigme de l'action publique », mais la situation économique actuelle a permis de renforcer les arguments qui militent en faveur des réformes dans de nombreux domaines :

- La réforme des marchés de produits est un domaine où une certaine convergence entre les pays de l'OCDE s'est manifestée ces dernières décennies. Cependant, nombre de secteurs peuvent encore être ouverts à la concurrence.
- La crise mondiale a mis en évidence les difficultés particulières que soulève la réforme du marché du travail dans de nombreux pays de l'OCDE. Au cœur de la réforme se trouve l'impératif de prendre des mesures pour le retour à l'emploi et d'autres initiatives contre la tendance du chômage cyclique à devenir structurel.
- Les principes généraux d'une réforme fiscale axée sur la croissance sont sans doute plus importants que jamais. Les pressions en faveur de l'assainissement budgétaire obligeront de nombreux pays à trouver ces prochaines années de nouvelles recettes, soit par élargissement des assiettes, soit par augmentation des taux. De plus, les effets de ces mesures sur la reprise dépendront en grande partie de leur capacité de resserrer la coordination de la politique économique ; de la définition des sources de recettes les moins perturbatrices ; et de la volonté d'éviter l'abus de la réglementation quand il faudrait prendre des mesures fiscales.
- Pour ce qui est de la réforme de la politique de l'environnement, l'une des difficultés les plus citées est que son coût se concentre généralement sur quelques agents dès le départ, alors que ses bienfaits, en général plus diffus, se concrétisent plus tard. Autre problème : l'inégale répartition internationale des coûts et avantages de la gestion des biens d'environnement mondiaux, par exemple le climat, la biodiversité, l'eau, ou des externalités mondiales, par exemple la pollution.
- La réforme administrative pose de nombreux problèmes, notamment la « dépendance au sentier », la longueur des délais de réponse, la coordination des différents niveaux d'administration et la nécessité de gagner l'adhésion des acteurs du secteur public qui seront les premiers touchés par la réforme.

La politique réglementaire doit prendre une part active à l'optimisation des résultats et à la réduction des risques dans les domaines clés des réformes structurelles. De solides arguments militent en faveur de l'utilisation des activités réglementaires, par exemple l'évaluation d'impact, pour faire le point des coûts et avantages de l'action réglementaire et consulter le public afin d'éclairer l'intervention des autorités, de communiquer et de gagner ainsi l'adhésion à la réforme. Cependant, le moment et les modalités d'application de nombre de ces instruments ne figurent dans aucun manuel. Leur champ d'efficacité, leur ordre d'application et leur ciblage dans un contexte de réduction des capacités de réforme et des moyens de l'administration nécessitent une évaluation approfondie des obstacles contextuels à l'efficacité de la gouvernance.

Et ensuite ?

La politique réglementaire en tant que cadre des efforts en faveur de la qualité de la réglementation prend forme dans tous les pays de l'OCDE. Les observations recueillies donnent à penser qu'elle a contribué à la croissance et au développement économique, et qu'elle a servi la primauté du droit, en favorisant l'efficacité et l'efficience de la réglementation pour réaliser les objectifs de l'action publique. La contribution de la politique réglementaire à la productivité, à la réduction des coûts pour les entreprises et à l'action en faveur de l'innovation sera d'autant plus importante que les pays recherchent des possibilités de croissance dans le contexte d'austérité budgétaire qui a suivi la crise financière mondiale. Pour la plupart des pays, même ceux qui sont à l'avant-garde de l'élaboration des politiques, concrétiser cette perspective exigera de nouvelles réformes institutionnelles pour inscrire les principes de la politique réglementaire dans l'organisation de la gouvernance.

À partir des conclusions de ce rapport, l'OCDE élabore une nouvelle recommandation concernant la politique et la gouvernance réglementaires qui s'appuie sur les meilleures pratiques existantes. Pour de nombreux pays, le dynamisme de la politique et de la gouvernance réglementaires reste une aspiration. La nouvelle recommandation facilitera l'application concrète de ce cadre, donnant des orientations aux pays qui font face aux difficultés de la réforme réglementaire et encourageant ceux qui souhaitent moderniser en permanence leur système de gouvernance réglementaire.

Cette recommandation pourra servir de tremplin aux efforts visant à faire passer le programme de la politique réglementaire à l'étape suivante. La communauté internationale devra notamment penser aux impératifs suivants :

- Ancrer une initiative institutionnelle et une surveillance réglementaire efficaces dans le contexte politique et l'élaboration de l'action publique, intégrer les méthodes empiriques d'établissement des règles et de leur révision, et veiller à ce que la cohérence de l'action publique y gagne.
- Se concentrer plus encore sur la gouvernance réglementaire et englober toute l'étendue et la diversité institutionnelles des rôles de tous les principaux agents dans le cadre de cette gouvernance, notamment les organes de surveillance, les autorités de réglementation, le parlement, le gouvernement et l'exécutif, ainsi que les acteurs non gouvernementaux.
- Tenir compte de l'utilisateur et du citoyen, notamment en vue d'exploiter la dynamique d'une administration ouverte que permet le développement des réseaux sociaux et des technologies de la communication.

- Étendre les principes de la gouvernance réglementaire à tous les niveaux d'administration, pour mettre les instruments et pratiques de la politique réglementaire à la disposition des autorités supranationales et infranationales et pour tenir compte du rôle de ces autorités dans l'élaboration et la révision des réglementations nationales.
- Veiller à ce que la politique et la gouvernance réglementaires s'appliquent aux objectifs horizontaux de l'action publique, par exemple assurer une croissance verte, encourager l'innovation, atténuer les effets du changement climatique et s'y adapter.
- Faire en sorte qu'au sein des administrations, la politique réglementaire tienne pleinement compte des effets économiques de la réglementation, ainsi que des questions de sécurité juridique et de la primauté du droit.
- Reconnaître que les autorités réglementaires doivent se faire une idée précise de la dynamique des organisations et des systèmes soumis à la réglementation. Il faudrait, à cet effet, se concentrer sur l'évaluation des risques et les stratégies de gestion, et adopter une démarche systémique qui prévoit une coordination avec les autres autorités réglementaires dans le même domaine, ainsi que l'analyse des raisons de défaillances antérieures.
- Inscire la gouvernance réglementaire dans la culture des administrations publiques, notamment favoriser l'évolution des comportements des autorités réglementaires afin d'encourager la flexibilité, l'innovation, et les méthodes axées sur les résultats pour élaborer les règles et les faire appliquer.



Extrait de :

Regulatory Policy and Governance

Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Résumé », dans *Regulatory Policy and Governance : Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168220-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.