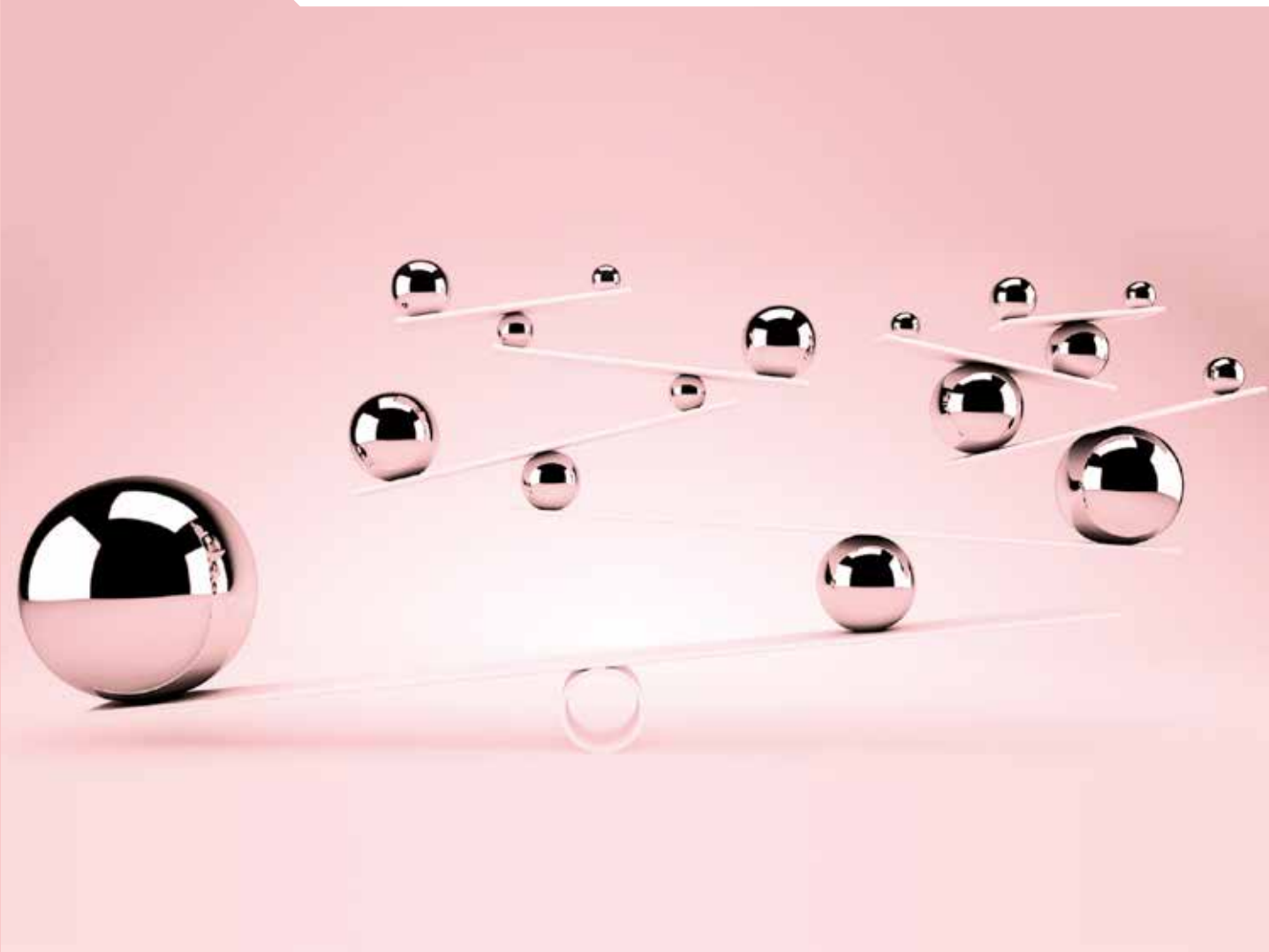
La gouvernance des régulateurs

Créer une culture d'indépendance

LIGNES DIRECTRICES POUR CONTRER L'INFLUENCE INDUE



OCDE

Avant-propos

Les régulateurs supervisent le fonctionnement des marchés pour améliorer la qualité et la réalisation des services publics. Afin de remplir leur fonction, les régulateurs ont besoin de prendre et d'appliquer des décisions impartiales, objectives et basées sur des éléments concrets qui inspireront la confiance dans les institutions publiques et stimuleront les investissements. Une influence indue, qu'elle soit réelle ou perçue comme telle, peut réduire la capacité d'un régulateur à agir de cette manière en limitant son indépendance, et, en définitive, sa performance.

Établie de manière formelle ou *de jure*, l'indépendance des régulateurs est rarement suffisante pour garantir que leur travail au quotidien incarne cette culture d'indépendance. La plupart des régulateurs ont besoin de se prémunir contre une certaine forme d'influence indue qui cherche à modifier leur comportement et les résultats de leurs décisions et activités de régulation. Il s'agit d'un phénomène inévitable étant donnés l'interaction et le dialogue que les régulateurs doivent mener avec les acteurs du marché.

Afin d'aider les régulateurs à relever ces défis et à atteindre leurs objectifs politiques, ce guide fournit des conseils pratiques sur les façons de gérer les "points de stress/tension" tout au long du cycle de la vie du régulateur. Sous la forme d'une check-list, il expose des mesures institutionnelles nécessaires pour renforcer l'indépendance, et propose d'autres mesures plus ambitieuses pour les régulateurs. Ce guide de conseils peut également aider d'autres acteurs du marché à mieux comprendre le rôle des régulateurs afin de savoir comment interagir avec eux. Ce guide est structuré autour de cinq dimensions essentielles qui déterminent l'indépendance de facto d'un régulateur, à savoir : le devoir de clarté, la transparence et la responsabilité, l'indépendance financière, l'indépendance de direction, de comportement du personnel et une culture de l'indépendance.

Ce guide de conseils pratiques est basé sur le travail du Réseau des régulateurs économiques (Network of Economic Regulators, NER) de l'OCDE qui rassemble plus de 80 régulateurs évoluant dans des domaines différents à travers le monde. Le NER facilite l'apprentissage entre pairs et l'échange d'expériences, débat à propos des défis et identifie des solutions innovantes qui aident les régulateurs à équilibrer les priorités concurrentes, posant ainsi les caractéristiques d'un "régulateur de classe mondiale".

Le guide des utilisateurs

Ce guide vise à fournir des conseils et lignes directrices pratiques pour les gouvernements et les régulateurs sur les manières de protéger les agences de régulation économique (nous les appellerons, à partir d'ici, des *agences de régulation*) d'une influence indue*. Il a également pour objectif d'aider le pouvoir exécutif, le corps législatif, le système judiciaire, l'industrie, les consommateurs, les médias et les groupes d'intérêt à mieux comprendre et apprécier le rôle des régulateurs pour savoir comment interagir avec eux. Il dispose d'un statut informel de guide de conseils et peut être utilisé par des membres, ou non, de l'OCDE pour conduire leurs réformes.

Exposés après une vue d'ensemble de l'objectif et des raisons de défendre les agences de régulation contre une influence indue, les conseils sont organisés sous la forme d'une check-list pratique pour faciliter le changement comportemental et organisationnel. Ils font appel au rapport de l'OCDE *Being an Independent Regulator* (OCDE, 2016) qui fournit le fond analytique de ce guide et vers lequel il convient de se tourner pour une analyse plus approfondie des raisons et des faits sur l'indépendance des régulateurs.

Le travail sur l'indépendance des régulateurs est mené dans le cadre du Réseau OCDE des régulateurs économiques (NER). Il est encadré par les *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la gouvernance des régulateurs* (OCDE, 2014) qui inclut le principe de base visant à prévenir d'une influence indue et à maintenir la confiance, tout comme la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de l'OCDE (OCDE, 2012). Il comprend aussi les évaluations par des pairs des agences de régulation qui ont été conduites en appliquant la méthodologie du Cadre d'Évaluation de la Performance pour les Régulateurs Économiques de l'OCDE (PAFER).

* Ce guide de conseils peut également être appliqué ou adapté pour d'autres régulateurs.

L'objectif

"Il est important que les décisions et les fonctions de régulation soient menées avec la plus grande intégrité pour s'assurer qu'il y ait de la confiance dans le système de régulation"

(OCDE, 2014).

Des "arbitres" objectifs, impartiaux et compétents sont fondamentaux pour s'assurer que tous les "joueurs" dans n'importe quel marché, secteur ou environnement soient traités et agissent conformément aux "règles" pour obtenir les meilleurs résultats possibles. Les agences de régulation sont souvent soumises à diverses pressions de différents acteurs du marché et groupes d'intérêt qui peuvent les exposer à différentes formes d'influence. Afin de s'assurer qu'ils conduisent leurs activités correctement et qu'ils obtiennent les résultats politiques légitimes, ces agences doivent prendre en considération les intérêts légitimes et se prémunir de l'influence inappropriée ou indue.

COMMENT CE GUIDE DE CONSEILS AIDERA-T-IL ?

Le guide de conseils a été rédigé afin d'aider à centrer le discours public de l'indépendance sur la performance et l'obtention des résultats souhaités, ou de meilleurs résultats. L'indépendance constitue un moyen pour atteindre un but. Le gouvernement et l'industrie régulée la recherchent afin de s'assurer que les décisions et les activités des régulateurs soient objectives, impartiales, cohérentes et expertes. La capacité des régulateurs à agir indépendamment aide à appliquer, améliorer et affiner les cadres politiques développés par les institutions gouvernementales pour améliorer le fonctionnement des marchés, des secteurs et des environnements à travers la régulation.

Le guide a été développé pour aider :

- les agences de régulation à mieux comprendre les implications opérationnelles et comportementales de l'indépendance et, sur cette base, agir pour maintenir la confiance dans le fait que les décisions de régulation sont prises sur une base objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêt ni parti pris ;
- le corps législatif et exécutif pour structurer et travailler avec les agences de régulation de manière à s'inscrire dans une culture et des pratiques qui visent à maintenir l'intégrité de la régulation ;
- l'industrie et les consommateurs pour mieux comprendre les interactions avec les régulateurs et construire la confiance dans les institutions de régulation ;
- les médias, les groupes de lobby ou les lobbyistes pour apprécier le rôle et les fonctions des régulateurs et interagir avec eux de manière appropriée.

Quand et pourquoi l'indépendance est-elle nécessaire et pourquoi a-t-on besoin de ce guide de conseils ?

Selon la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de l'OCDE en 2012, les agences indépendantes de régulation devraient être envisagées là où :

1. il faut que le régulateur soit perçu comme étant indépendant vis-à-vis des politiciens, des gouvernements et des entités régulées pour maintenir la confiance publique dans l'objectivité et l'impartialité des décisions et un fonctionnement efficace pour la confiance dans le marché;

2. à la fois les entités gouvernementales et non gouvernementales sont régulées selon le même cadre et la neutralité concurrentielle est donc nécessaire; ou

3. les décisions du régulateur peuvent avoir un impact significatif sur des intérêts particuliers et il est nécessaire de protéger son impartialité.

Tableau 1. Facteurs à prendre en considération dans la création d'un corps de régulation structurellement indépendant et distinct

Facteur	Description
Engagements crédibles sur le long terme	Mettre en place un régulateur plus indépendant peut envoyer un message important aux entités régulées sur l'engagement du gouvernement vers une administration transparente et objective avec une application de la régulation.
Stabilité	Une plus grande distance vis-à-vis des influences politiques entraînera plus probablement des prises de décisions de régulation cohérentes et prévisibles.
Traiter les conflits d'intérêts potentiels	Les décisions de régulation qui ont des impacts significatifs pour les gouvernements, par exemple sur les budgets ou la réalisation de services, ou qui doivent être perçues comme étant appliquées de manière impartiale aussi bien aux entités gouvernementales que non gouvernementales, peuvent être prises plus efficacement par des entités qui se tiennent à distance des ministres et des ministères.
Développement d'une expertise de régulation	Là où il est nécessaire de disposer d'une expertise de régulation qui soit préservée dans une unité spécialisée avec des ressources placées en quarantaine.

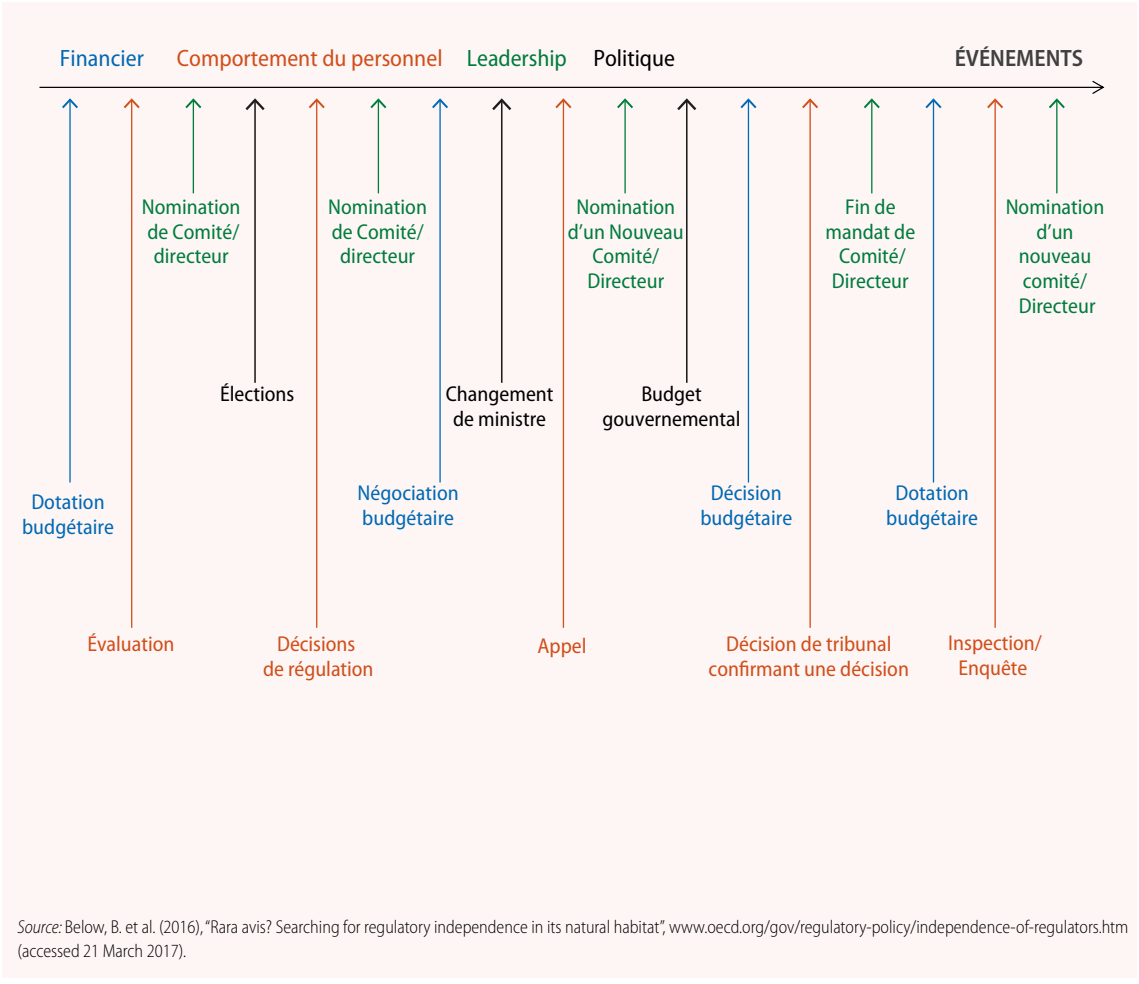
Source : OCDE (2014), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation*, La gouvernance des régulateurs, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr.

Les autres facteurs à prendre en considération dans la création d'un corps de régulation indépendant sont résumés dans le tableau 1 ci-dessus ; il s'agit de mettre en évidence quand et comment la création d'un régulateur indépendant présente des avantages clairs. À titre d'exemple, l'indépendance des régulateurs contribue à la crédibilité et la stabilité du régime de régulation. La préservation des décisions de régulation d'un sentiment d'influence politique améliore aussi la confiance dans le régulateur et ses décisions. Il existe différents modèles de régulateurs indépendants qui pourraient être entièrement séparés des gouvernements ou conserver certains liens institutionnels avec un ministère ou le pouvoir exécutif. Ces différents modèles peuvent également refléter des différences de contextes administratifs et institutionnels. Le facteur déterminant correspond, en fin de compte, à la capacité et l'aptitude du régulateur à agir indépendamment au sein de ces différents modèles.

Comment cette indépendance est-elle donc mise en place et appliquée ? L'indépendance de jure fait référence aux fondements de l'indépendance d'un régulateur dans la loi. Le niveau auquel la loi qui établit et régit le régulateur garantit son indépendance est souvent mesuré en observant l'indépendance budgétaire, les conditions et les modalités de nomination et de licenciement des membres ou du directeur de l'agence de régulation, la responsabilité et le retour d'informations au pouvoir exécutif, législatif et aux représentants de l'industrie régulée. Il est également important de savoir si l'exécutif conserve les pouvoirs pour fixer des tarifs ou des prix, et pour revoir ou approuver les termes d'un contrat avec les entités régulées. Ces dispositions sont nécessaires pour protéger officiellement l'indépendance structurelle d'un régulateur puisqu'elles constituent des mesures de protection officielles contre une influence indue et aident à empêcher des tentatives d'exercer un contrôle illégitime, de restreindre les rôles et les responsabilités du régulateur ou d'intervenir dans des domaines exclusifs de la responsabilité du régulateur. Pourtant, ces dispositions seules ne suffisent pas à mettre en place et préserver des mesures de protection contre l'influence indue dans le travail quotidien du régulateur. Les conséquences pratiques de l'indépendance officielle ou la manière dont cela peut se traduire en indépendance de facto dans les actions, les décisions et le comportement d'un régulateur sont plus complexes à identifier et à définir.

La mission de cartographier les différentes dimensions de l'indépendance, et de les protéger, est encore plus compliquée puisque l'indépendance ne va jamais de soi et ne correspond jamais à une "affaire réglée". Il ne s'agit pas d'une caractéristique statique acquise une fois pour toutes, mais plutôt d'un élément sans cesse sous tension. L'engagement auprès des acteurs du marché correspond à un élément important de la légitimité du régulateur, mais cela ouvre également la porte à des possibles influences illégitimes, qui évoluent tout au long de la vie du régulateur et à travers les différentes phases du cycle de régulation. Certains de ces "points de tension", où il existe le risque d'une influence illégitime accrue, incluent le financement de l'agence, le comportement du personnel, la nomination ou le renvoi d'un dirigeant, et la manière dont les agences interagissent avec les calendriers politiques (graphique 1). Afin de résister à ces vents contraires, les agences de régulation ont besoin de construire et de maintenir une culture d'indépendance forte et institutionnellement dynamique qui façonnera leur pratique et comportement quotidiens. Ce guide de conseils met en évidence des mesures institutionnelles et pratiques qui pourraient contribuer à une telle culture d'indépendance.

Graphique 1. **"Points de tension" : points d'entrée potentiels pour une influence indue**



Source: Below, B. et al. (2016), "Rara avis? Searching for regulatory independence in its natural habitat", www.oecd.org/gov/regulatory-policy/independence-of-regulators.htm (accessed 21 March 2017).

Encadré 1. **LES PREUVES ET LES DONNÉES DE L'OCDE SUR L'INDÉPENDANCE DES RÉGULATEURS**

Afin de mieux comprendre ce que l'on exige pour qu'un régulateur soit considéré comme indépendant, l'OCDE a inclus, pour la première fois en 2013, des indicateurs liés à l'indépendance des régulateurs dans sa base de données de Réglementation des marchés de produits (Product Market Regulation, PMR). Les indicateurs PMR sont principalement liés aux considérations de l'indépendance *de jure* et suggèrent qu'il pourrait y avoir certains écarts entre les dispositions formelles sur l'indépendance et leur mise en pratique. Les indicateurs PMR sur les pratiques de gestion seront régulièrement mis à jour afin de prendre en considération l'évolution des dispositions des régulateurs en reflétant les améliorations dans la méthodologie. Les indicateurs PMR sont disponibles sur : *www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm.*

Pour compléter cette série de données, des informations et des expériences supplémentaires ont été recueillies grâce à une enquête réalisée auprès de 48 régulateurs de différents domaines dans 26 pays (membres de l'OCDE ou non), dans le cadre du travail du Réseau OCDE des régulateurs économiques (NER). L'analyse de données de l'enquête est publiée dans le rapport *Being an Independent Regulator* (OCDE, 2016a) et propose un regard unique sur les aspects conjugués de dispositions, à la fois *de facto* et *de jure*, qui ont un impact sur l'indépendance des agences de régulation. Par exemple, le rapport montre que 88% des régulateurs interrogés qui reçoivent leur financement du pouvoir exécutif sont soumis à des allocations budgétaires annuelles plutôt que multi-annuelles (OCDE, 2016a ; 79-63). Cette dépendance financière peut avoir un impact sur le comportement organisationnel et la prise de décision du régulateur.

Le rapport a aussi mis en évidence qu'un comité de recrutement est utilisé lors de l'embauche d'une nouvelle présidence dans le cas de seulement huit régulateurs, avec des nominations effectuées soit par un comité de sélection composé du pouvoir exécutif, du régulateur et d'experts, ou par un panel de sélection externe. Dans la plupart des autres cas, le pouvoir exécutif nomme les membres du conseil. Le pouvoir exécutif est, en fin de compte, également responsable de la nomination du comité/directeur de la plupart de régulateurs. Dans 15% des cas, la nomination est effectuée par le parlement (OCDE, 2016a : 75-76). En outre, presque 50% des régulateurs n'imposent pas de restrictions sur un emploi, occupé avant ou après, pour le personnel. Cela fait courir le risque des "portes tournantes" et des conflits d'intérêts avec l'industrie (OCDE, 2016a : 72-73). Seulement un quart des régulateurs reçoit une déclaration publique ou formelle sur les attentes du gouvernement, qui en plus de donner une définition claire du rôle du régulateur dans la législation, peut être utile pour clarifier les objectifs, les activités, la responsabilité et pour bâtir la confiance dans la gouvernance réglementaire du secteur (OCDE, 2016a : 53-56).

Source: Koske, I. et al. (2016), "Regulatory management practices in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en; OECD (2016a), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en.

Conseils pour créer une culture d'indépendance

STRUCTURE DES DIRECTIVES

Ce guide de conseils est divisé en cinq dimensions et propose des lignes directrices qui peuvent être considérées comme des mesures institutionnelles basiques et nécessaires, ainsi que des mesures plus ambitieuses pour créer une culture d'indépendance.

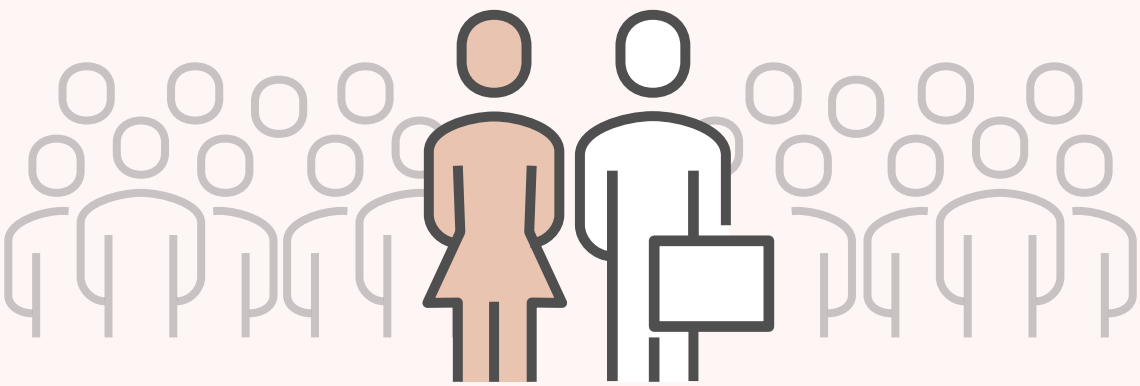
CINQ DIMENSIONS :

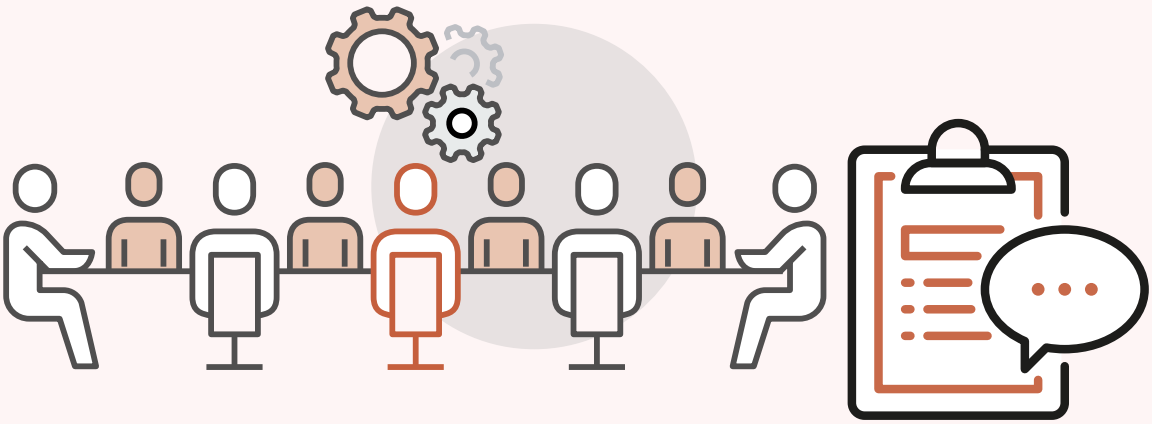
1. **Clarté des rôles et responsabilités**
2. **Transparence et responsabilité**
3. **Indépendance financière**
4. **Indépendance de leadership**
5. **Comportement du personnel**

→

Mesures institutionnelles basiques et nécessaires pour créer une culture d'indépendance qui met en place et maintient la capacité des régulateurs à agir en autonomie

Mesures plus ambitieuses afin de renforcer une culture d'indépendance et de protection des régulateurs d'une influence indue





1. Clarté des rôles et responsabilités

Les régulateurs ne vivent pas sur une île déserte. Ils représentent plutôt un maillon d'un processus plus large d'élaboration d'une politique et sont souvent particulièrement impliqués dans la mise en œuvre de cette politique. Dans ce contexte, inévitablement et de manière souhaitable, les régulateurs interagissent avec le pouvoir exécutif et les acteurs du marché dans leur travail quotidien.

D'autres acteurs publics, en particulier les officiels élus, peuvent avoir des incitations différentes de celles des régulateurs. Alors que les officiels élus s'inscrivent dans des cycles électoraux à court terme, les régulateurs s'occupent, entre autres, de s'assurer de la stabilité et de la compétitivité des marchés sur le long terme. La conséquence pratique est que des intérêts concurrents peuvent parfois exercer une pression sur les régulateurs et ouvrir la voie à des tentatives d'influence indue sur les décisions des régulateurs en affectant, par exemple, leur capacité et leurs ressources pour agir.

Une législation pertinente devrait clairement définir les devoirs et les responsabilités du régulateur et d'autres corps publics et institutions compétentes. Pourtant, dans la pratique, des zones grises et de chevauchement sont inévitables dans la mesure où les secteurs régulés sont dynamiques et les situations peuvent évoluer. Il est essentiel, pour le pouvoir exécutif et le régulateur, d'avoir des échanges réguliers afin d'identifier, en avance, ces zones problématiques possibles, et de travailler avec le processus législatif et le parlement pour clarifier et résoudre de possibles impasses, sans, toutefois, ouvrir la porte à des interventions indues.

LIGNES DIRECTRICES SUR LA CLARTÉ DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS

1.1 **Devoir de clarté.** La législation devrait clairement fixer les objectifs et les fonctions du régulateur. Si ces objectifs et ces fonctions ont besoin d'être changés au fil du temps, les modifications devraient intervenir dans la législation pertinente pour éviter une surcharge de missions. Les régulateurs devraient recevoir un mandat clair, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour le remplir.

1.2 **Les relations avec le pouvoir exécutif et les autres corps publics.** Le rôle des acteurs publics (y compris les officiels élus) vis-à-vis du régulateur devrait être clairement prévu dans la législation. De la même manière, le rôle du régulateur devrait être clairement défini en relation avec le pouvoir exécutif, législatif et les autres corps élus. Des instructions du gouvernement visant à fournir des conseils au régulateur pour clarifier son rôle en dehors du processus législatif devraient être évitées.

1.3 **Résolution de conflit.** Alors qu'il est impossible d'éradiquer complètement ou d'éviter totalement les chevauchements dans les fonctions et les activités entre les différentes entités publiques, l'impact négatif de ces chevauchements devrait être réduit au minimum par la définition claire des mécanismes de résolution de conflits, s'ils venaient à se produire. Quand les activités de différentes entités se chevauchent (par exemple, quand un régulateur fait une proposition au gouvernement ou formule une opinion sur une proposition gouvernementale), les règles de procédure devraient clairement spécifier quelle autorité a le dernier mot et quels sont les mécanismes (comme des contrôles judiciaires) pour résoudre une différence de points de vue entre ces autorités.

1.4 **Portée. Les régulateurs devraient être proactifs et écoutés dans les institutions pertinentes.** Les régulateurs devraient accueillir favorablement les possibilités convenables et proportionelles pour des audiences publiques avec les pouvoirs législatifs et systématiquement présenter des rapports sur leurs activités aux comités et aux corps législatifs compétents, ainsi qu'à d'autres corps pertinents comme les conseils économiques et sociaux, les comités des régions etc.

1.5 **Prévoyance stratégique.** Les régulateurs devraient être proactifs dans leur observation du contexte et la prévoyance stratégique pour anticiper les changements et les chocs du contexte socio-politique, particulièrement pour des catastrophes, des crises ou des circonstances atténuantes. Dans l'intérêt du devoir de clarté, les régulateurs devraient fournir un premier avertissement pour les pouvoirs exécutifs et législatifs des conclusions et les preuves rassemblées, et être attentifs à leurs rôles lorsqu'ils communiquent ces conclusions et ces preuves en externe.

1.6 **Informations et compréhension.** Les régulateurs devraient être proactifs dans l'information et la promotion d'une meilleure compréhension du rôle des régulateurs dans le fonctionnement du marché et du secteur régulé auprès du pouvoir exécutif, législatif et d'autres acteurs publics ou privés. Exercer cette fonction pourrait inclure le renforcement de la connaissance dans des domaines où le régulateur dispose de plus d'expertise (par exemple, expliquer comment des nouveaux développements peuvent avoir un impact sur les marchés et le secteur régulé).

2. Transparence et responsabilité

La transparence et la responsabilité constituent l'autre facette de l'indépendance, et sont vitales pour maintenir un équilibre convenable entre elles. Il est important de souligner que la transparence et la responsabilité sont des éléments différents, et chacune dispose de son propre objectif dans l'écosystème de régulation.

La transparence est un moyen qui contribue à renforcer la crédibilité et la confiance dans les décisions et les modalités de régulation, y compris sur des politiques opérationnelles et sur la manière dont le régulateur interagit avec les acteurs du marché. La responsabilité est la manière d'assurer un système de contrôle des actions du régulateur pour permettre un comportement responsable. La transparence peut être décrite comme un sous-ensemble de la responsabilité.

La responsabilité inclut les impératifs de rapport du régulateur envers le pouvoir législatif sur l'exercice efficace des pouvoirs et des responsabilités du régulateur, de ses activités et ses résultats. La responsabilité est également renforcée à travers un mécanisme d'appels convenable des décisions du régulateur (OCDE, 2014).

La légitimité du régulateur repose aussi sur son engagement avec l'industrie pour échanger des informations, mener des consultations quand il prend des décisions de régulation, s'assurer du respect des règles et répondre aux réclamations. Les consultations publiques avec tous les acteurs du marché constituent les moyens les plus communs d'interagir avec l'industrie. Les régulateurs seront inévitablement confrontés aux pressions de l'industrie. De manière non officielle, les acteurs du marché peuvent essayer d'influencer les décisions des régulateurs à travers des campagnes médiatiques ou de lobby. Les cas de figure où des acteurs peuvent exercer une pression sur des ministres et des membres du parlement pour affecter les décisions des régulateurs sont plus problématiques. Les régulateurs peuvent utiliser les médias pour contrer les campagnes négatives ou rendre publiques des questions de transparence et de responsabilité.

LIGNES DIRECTRICES SUR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ

2.1 Responsabilité envers les corps publics. Les régulateurs devraient fournir des informations pertinentes et en temps voulu mettant en évidence le lien entre leur gouvernance interne, leurs extrants et leurs résultats. Ces informations devraient être présentées aux pouvoirs législatifs et aux autres corps décideurs compétents, y compris le pouvoir exécutif quand cela est pertinent, de manière transparente.

2.2 Transparence sur l'interaction avec les acteurs du marché. Les régulateurs devraient exposer de manière publique et claire comment ils interagissent avec des acteurs publics ou privés du marché pour que les possibilités de contributions soient claires et accessibles. Des instructions sur la manière d'interagir avec le régulateur devraient être présentées sur les sites internet et devraient être diffusées. Les processus d'interaction devraient soutenir l'intégrité, l'impartialité, la compétence et l'objectivité du régulateur, réelle ou ressentie.

2.3 Feedback pour les acteurs du marché. Les régulateurs devraient justifier leurs décisions clefs avec des preuves empiriques robustes et détaillées, et informer le public. Ces preuves devraient être clairement et brièvement résumées, puis publiées dans l'intérêt de tous les acteurs du marché dans un langage non technique, à l'exception des informations commercialement sensibles et autrement protégées.

2.4 Appels. Il devrait y avoir une procédure de réclamation et de recours simple, juste et en temps voulu sur les décisions des régulateurs qui soit aussi indépendante et hors de portée du gouvernement. Des informations sur la qualité et la mise en place de ces procédures devraient être publiées sur des plateformes accessibles.

DES MESURES AMBITIEUSES POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ

2.5 Code éthique. La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique de l'OCDE* (OCDE, 2017) préconise que les adhérents utilisent des politiques organisationnelles comme des codes de conduite ou des codes éthiques pour "clarifier les attentes et servir de base en vue d'une enquête disciplinaire, administrative et/ou criminelle ainsi que des sanctions". Dans la lignée de cette recommandation, les régulateurs devraient essayer d'établir des codes de conduite pour les dirigeants, le personnel et les agences sur l'interaction avec des groupes d'intérêts et de lobby et de mettre en place des mécanismes convenables pour les faire appliquer (avec des sanctions en cas de non-conformité par l'agence). Les codes de conduite devraient définir des moyens officiels et non officiels pour une interaction entre les acteurs publics et privés, y compris les groupes d'intérêts et de lobby, et toute interaction inappropriée qui pourrait entraîner une influence indue. Ces codes de conduite devraient reposer sur des conseils existants pour le secteur public et/ou des codes éthiques et être adaptés au rôle et aux fonctions du régulateur, si nécessaire.

2.6 Lobbying. Il devrait exister des mesures de protection contre l'influence "de coulisses" à travers le pouvoir exécutif et législatif par des groupes d'intérêts qui exercent ensuite une influence sur les régulateurs. Protéger les régulateurs contre cette influence indue devrait être une préoccupation centrale des pouvoirs exécutifs et législatifs. Dans la lignée des *Principes pour la transparence et l'intégrité dans le lobbying* de l'OCDE (OCDE, 2013), ces protections nécessiteraient une définition claire de ce que constitue le lobbying, une notification et une révélation des activités de lobbying pertinentes des groupes d'intérêts et leurs interactions avec le pouvoir exécutif et législatif, particulièrement par rapport aux régulateurs. Cela pourrait inclure l'inscription des lobbyistes et une révélation rapide des tentatives de conduites incorrectes ou d'influence du régulateur.

2.7 Stratégie et capacité de communication et médiatique. Les régulateurs devraient développer et mettre en place des stratégies médiatiques et de communication efficaces dans le cadre de leurs fonctions principales. Les plans et les opportunités d'interaction médiatique devraient être rendus publics et mis à jour, par exemple en ligne sur les sites internet des régulateurs. Les réactions aux représentations dénaturées des points de vue du régulateur ou des décisions devraient être rapides et publiques pour que l'influence indue à travers les médias puisse être traitée et minimisée. Les stratégies médiatiques et de communication devraient aussi inclure le développement d'outils et la capacité du régulateur à utiliser efficacement les organes de presse (sur papier, en ligne, les réseaux sociaux et autres) pour traiter des tentatives potentielles d'exercer une influence indue.

3. L'indépendance financière

Un financement convenable est essentiel pour déterminer le niveau auquel le régulateur peut conduire son mandat et agir en toute indépendance. En outre, étudier la manière dont le financement doit être déterminé, comment les fonds sont accordés et le niveau d'autonomie avec lequel le régulateur peut gérer ces fonds pourrait être plus pertinent que la seule considération des sources de financement.

En règle générale, les budgets des régulateurs sont approuvés par le pouvoir législatif et font partie du budget national, ce qui constitue une garantie de transparence et de responsabilité des régulateurs envers les citoyens, et peut renforcer l'indépendance. Pour les régulateurs qui sont financés à travers des cotisations, un mécanisme de remboursement approprié est essentiel pour établir les frais "justes" et éviter qu'un régulateur soit sous-financé, capturé par l'industrie et ne voie sa capacité d'action réduite par le pouvoir exécutif (par exemple dans les pays avec des grandes entreprises régulées et possédées par l'état).

Il peut être plus facile d'influencer un régulateur financé à travers des revenus généraux gouvernementaux en réduisant les ressources à sa disposition. Des dotations annuelles peuvent faciliter les tentatives d'influencer le régulateur plutôt que des dotations multi-annuelles qui sont moins affectées par des chocs de court terme, comme des impératifs politiques ou électoraux. Des mesures de protection convenables peuvent protéger la procédure budgétaire afin qu'elle ne soit pas utilisée comme un outil pour influencer, de manière inappropriée, le régulateur.

LIGNES DIRECTRICES SUR L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE

3.1 **Source de financement.** La source du budget financier alloué au régulateur devrait être clairement présentée dans le cadre constituant (par exemple, la législation). Lors de l'identification des sources de financement, une attention spécifique devrait être accordée aux circonstances qui pourraient compromettre l'intégrité des fonctions de l'agence de régulation (par exemple la propriété publique d'entités régulées, l'instabilité attendue du marché, etc.).

3.2 **Identification des besoins.** Le régulateur devrait fournir des informations pertinentes au pouvoir législatif ou à l'autorité budgétaire compétente sur les coûts et les ressources nécessaires pour remplir son mandat avant de fixer les prochains cycles budgétaires. Ces informations devraient inclure des données sur les programmes, les interventions et les ressources liés à ses fonctions et à ses objectifs. Les procédures pour solliciter des fonds supplémentaires auprès du pouvoir législatif devraient être prévues dans la législation concernée.

3.3 **Durée de dotations budgétaires.** Les budgets pour les régulateurs devraient être décidés et alloués sur une base pluriannuelle, par exemple en négociant une allocation budgétaire sur trois ans afin de protéger l'indépendance financière des régulateurs et d'éviter le risque constant d'une influence indue associée à des négociations budgétaires annuelles.

3.4 **Décision budgétaire.** La décision budgétaire pour l'agence de régulation devrait être transparente avec une procédure clairement définie. L'entité responsable (le pouvoir législatif, les officiels, les membres du comité/conseil) devrait dévoiler la décision budgétaire avec une explication sur le terme / la durée de l'allocation (par exemple un budget annuel ou pluriannuel etc.) et toutes les autres conditions.

3.5 **Dotation budgétaire.** La procédure pour attribuer ou transférer l'allocation budgétaire au régulateur devrait être clairement définie et cohérente. Si la source de revenus provient de l'industrie, alors il devrait y avoir un canal de transmission indépendant et responsable fournissant l'allocation au régulateur, par exemple à travers une procédure isolée du pouvoir législatif.

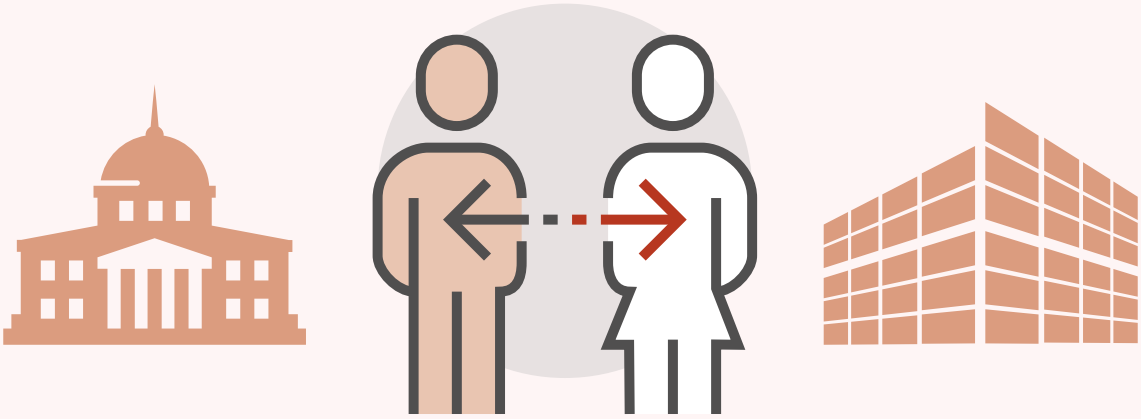
3.6 **La gestion financière.** Les régulateurs devraient disposer d'une autonomie adéquate et responsable dans la dépense de leur budget. Ils devraient avoir la possibilité de fixer leur propre grille de dépenses dans un cadre convenu par la loi. Cela sera régi par des règles de dépense publique et d'approvisionnement tout comme des obligations de vérification des comptes et des bonnes pratiques. Quand l'agence a déterminé ses propres règles de dépense, il devrait exister des mesures de responsabilisation, comme la preuve d'une dépense efficace et convenable à travers des indicateurs clefs de performance (ICP) sur la performance de l'organisation, des dirigeants et des cadres supérieurs compétents.

3.7 **Contrôles des dépenses.** L'interférence avec l'utilisation du budget du régulateur, comme les plafonds de dépenses et la politique sur l'autonomie budgétaire, ne devrait pas être autorisée tant que le régulateur reste dans les règles générales d'un comportement budgétaire ordonné avec une justification légitime. S'il y a une raison d'intervenir, il devrait exister un processus transparent et responsable pour déterminer la nécessité de telles mesures concernant l'agence.

3.8 **Critères de ré-allocation budgétaire.** Le processus de ré-allocation ou de révision budgétaire pour les budgets futurs devrait être conduit avec des critères d'évaluation qui sont communiqués publiquement et convenus avec le régulateur avant le début du processus de révision.

3.9 **Audit externe.** L'évaluation externe des dépenses de l'agence devrait être conduite par un corps indépendant comme une institution d'audit suprême qui soit apolitique.

3.10 **Audit interne.** L'évaluation interne de la dépense de l'agence devrait inclure des informations sur la performance, la proposition initiale de régulation du budget et l'utilisation de mécanismes de recouvrement des dépenses.



4. Indépendance de leadership

Le comité/organe décisionnel ou le Directeur d'une agence de régulation prennent, en fin de compte, les décisions pour lesquelles le régulateur sera tenu responsable, et ils peuvent être exposés à des pressions plus importantes que le personnel.

Puisque le gouvernement (le pouvoir exécutif et/ou le parlement) est responsable de la nomination et de l'affectation des membres du comité ou des directeurs, les membres du comité et les supérieurs hiérarchiques peuvent être plus proches (ou du moins avoir des relations plus étroites) avec l'autorité de nomination et d'affectation, tout du moins avant qu'ils ne commencent leur "période de service". La procédure de nomination est un moment crucial où le manque de transparence et de responsabilité dans la procédure et les critères conduisant à la nomination pourrait créer des perceptions fortes de proximité indue.

Pendant leur mandat, les membres et les dirigeants du comité interagissent inévitablement avec les gouvernements et le parlement, tout comme avec l'industrie. L'impact de ces interactions sur les décisions peut, en partie, dépendre de la transparence de la relation entre le comité/dirigeant et l'autorité de nomination, la culture administrative dans laquelle le régulateur et le gouvernement opèrent, le professionnalisme et l'objectivité que le régulateur a développé en tant qu'institution.

LIGNES DIRECTRICES POUR L'INDÉPENDANCE DE LEADERSHIP

4.1 Nomination. La procédure de nomination aux postes décisionnels et dirigeants de l'agence de régulation devrait être transparente et compréhensible à travers une exigence formelle, exprimée/inscrite dans la législation ou la loi en vigueur. Des informations pertinentes devraient être communiquées aux acteurs, y compris les fonctions qui doivent être accomplies, les compétences demandées pour le poste, le calendrier pour les nominations, qui nommera officiellement les candidats potentiels, qui sera consulté et quels seront les points de vue pris en compte dans la sélection des candidats potentiels, les critères de sélection, et toutes les particularités de la procédure (par exemple, la diversité d'expertises dans le cas de régulateurs dirigés par un comité).

4.2 Désignation. Le processus de désignation devrait également être transparent et compréhensible avec une justification basée sur le nombre de candidats considérés, les critères de sélection et les consultations devraient être disponibles publiquement. Il devrait être clairement précisé qui a pris la décision finale et légale de la désignation, les termes et les conditions de la désignation. Cela induit plus de confiance en la gouvernance du régulateur.

4.3 Mandats du Comité. Pour les régulateurs dirigés par un comité, les désignations des membres du comité devraient être échelonnées pour conserver la connaissance et l'expertise entre les renouvellements. La durée des mandats devrait être organisée de telle sorte à s'assurer que les mandats de membres du comité se distinguent des cycles électoraux en restant compatibles avec les dispositions constitutionnelles du pays. Les mandats devraient être d'au moins cinq ans pour permettre le développement de l'expertise et de la connaissance.

4.4 Règles en matière de conflit d'intérêt. Le professionnalisme et l'intégrité aux postes dirigeants devraient être protégés grâce à des mesures pour éviter toute influence indue, réelle ou ressentie. Cela peut inclure des registres de conflit d'intérêts et des procédures, déclaration d'actifs/ d'actions/ d'intérêts dans le secteur régulé, des cadres pour les procédures de prise de décision et la publication de la justification de décisions clefs, la surveillance continue de la composition et des intérêts du comité. Pourtant, il faut prendre soin de trouver un juste équilibre en adaptant les mesures à la gravité des risques réels ou potentiels pour s'assurer que les candidats qualifiés, avec des compétences et une expérience spécifique dans l'industrie régulée comme cela est nécessaire, ne soient pas découragés de travailler pour le régulateur ou que le régulateur ne soit pas opérationnellement entravé par ces restrictions.

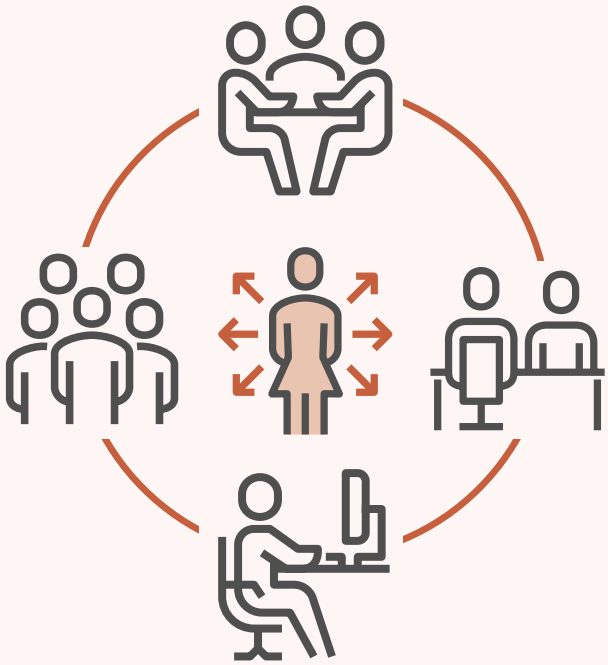
4.5 Cessation d'activité. Les raisons et la procédure pour mettre fin à des nominations devraient être explicitement présentées dans la législation, être limitées à des cas sérieux de mauvais comportements et impliquer le pouvoir législatif et judiciaire pour une plus grande transparence et responsabilité, et une équité ressentie.

DES MESURES AMBITIEUSES POUR RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE LEADERSHIP

4.6 Procédure de départ : conflit d'intérêts. Dans la lignée de la *Recommandation OCDE sur les directives pour gérer un conflit d'intérêt dans le service public* (OCDE, 2003), les régulateurs devraient identifier et développer des politiques pour les zones "à risque" de situations potentielles de conflit d'intérêts, qui incluraient la négociation d'activité après avoir quitté une fonction publique. La procédure de départ des membres de la direction devrait viser à éviter les décisions subjectives et à protéger l'intégrité du régulateur. Cela pourrait inclure la déclaration des offres d'emploi au reste de la direction et à l'administration de l'agence, qui pourraient être communiquées au pouvoir législatif et judiciaire si nécessaire ainsi qu'un examen des offres d'emploi par des comités d'éthique. Les restrictions d'emploi après la fin d'un mandat devraient être appliquées et assorties de périodes d'attente qui soient raisonnables et rémunérées pendant une période de temps fixée clairement dans la législation concernée. La possibilité d'engager des actions judiciaires si, plus tard, la fonction de dirigeant/ membre du comité a permis un gain financier injuste ou inapproprié pour le membre dirigeant devrait être clairement exprimée dans la législation concernée comme avec des lois anti-corruption et être clairement exposée aux dirigeants au début de leur mandat et avant leur départ.

4.7 Procédure de départ : diminution progressive des responsabilités. Les régulateurs peuvent prendre en considération la mise en place d'un système stratégique de départ pour les membres dirigeants (et pour les membres du personnel avec un accès à des informations sensibles) qui diminue progressivement les responsabilités et l'accès aux informations à la fin du mandat afin d'empêcher toute influence, réelle ou ressentie, au moment où cela a le plus de risque de se produire. Il y a peut-être aussi des postes adaptés aux personnes sur le départ dans l'organisation qui seront plus utiles au régulateur, comme par exemple la transmission de connaissances à des membres ou du personnel nouveaux, des questions organisationnelles internes de gestion ou autres, afin de s'assurer que le régulateur reste capable d'agir à tout moment.

.



5. Comportement du personnel

La manière dont des régulateurs attirent, retiennent et motivent du personnel constitue, au final, un élément clef de la capacité du régulateur à agir indépendamment et à prendre des décisions qui soient objectives et basées sur des faits concrets. Si les membres du personnel sont moins exposés aux pressions des officiels publics ou des lobbyistes de l'industrie, on attend d'eux qu'ils proposent des conseils techniques et objectifs pour aider le comité/ le directeur de l'agence à prendre des décisions impartiales. A cet égard, une culture d'indépendance peut aider à favoriser un environnement qui encourage le personnel à donner les conseils impartiaux nécessaires et à gérer sereinement les "points de tension" d'influence indue.

LIGNES DIRECTRICES SUR LE COMPORTEMENT DU PERSONNEL

5.1 Recrutement. Le recrutement du personnel devrait être basé sur la compétence et l'éthique. Un sentiment de "responsabilité de régulation" devrait être largement répandu et pris en compte dans le processus de recrutement. Le personnel devrait être protégé des pressions et être mis en situation favorable pour donner des conseils objectifs grâce à des mesures de protections adaptées comme la titularisation ou d'autres mesures de protection utilisées dans le service public.

5.2 Mesures incitatives. Des mesures incitatives personnalisées pour le personnel devraient être adaptées afin d'éviter le risque d'une influence indue. Les récompenses (y compris des avantages financiers, la reconnaissance personnelle et de l'impact du travail), les opportunités de développement personnel (y compris avec des certifications et des formations) et des mesures incitatives non financières (y compris des horaires flexibles de travail, des avantages supplémentaires liés à l'emploi, une attention portée à l'équilibre entre travail et vie privée et la possibilité d'une progression de carrière rapide) constituent des éléments importants dans toute l'agence.

5.3 L'intégrité et la liberté d'action. Le personnel devrait être encouragé et avoir la possibilité de faire preuve d'une culture d'indépendance responsable dans ses tâches quotidiennes. Cela peut inclure la liberté vis-à-vis de représailles personnelles politiques ou judiciaires, la capacité de gérer des risques, la capacité d'agir indépendamment, avec des procédures internes adaptées de responsabilité et la surveillance liée aux objectifs stratégiques organisationnels. Ces libertés peuvent être inscrites dans des codes de conduite ou des lignes directrices, et être renforcées grâce à des pratiques de gestion des ressources humaines solides et transparentes. Cela devrait aussi être renforcé à travers le soutien et les comportements des dirigeants.

5.4 Avancement de carrière. Les régulateurs devraient développer des parcours de carrière pour le personnel permettant un avancement professionnel et personnel, du tutorat et de l'accompagnement de la part des dirigeants et du personnel plus expérimenté, et des formations pour permettre la mobilité à l'intérieur de l'organisation. La coopération avec des organisations partenaires, à la fois nationales et internationales, pourrait aussi constituer des opportunités pour des programmes d'échange de personnel. Des formations en "savoir-faire et en capacité de régulation" et des certifications devraient être développées en interne ou avec des partenaires pour faire avancer les carrières.

MESURES AMBITIEUSES POUR ENCOURAGER UNE CULTURE D'INDÉPENDANCE DANS LE COMPORTEMENT DU PERSONNEL

5.5 Échelles de salaire et avantages. Les régulateurs devraient mettre en place des échelles de salaire et de progression qui prennent en compte l'industrie régulée qui emploie du personnel avec un profil similaire, en envisageant des avantages plus larges qui ne seraient pas financiers. Cela peut impliquer de s'éloigner de la norme du secteur public et d'avoir une certaine autonomie pour adapter les échelles de salaire du secteur public, dans la logique des pratiques observées dans d'autres corps comme les banques de réserve.

5.6 Objectifs du personnel. Il devrait y avoir des liens clairs entre les objectifs du personnel et les objectifs stratégiques du corps ou de l'agence. Cela fournira les mesures incitatives pour les individus, des systèmes de contrôles et d'équilibres à travers l'organisation afin de maintenir des hauts niveaux d'intégrité.

5.7 Restrictions d'emploi. En plus de s'assurer que le personnel soit récompensé de manière équivalente aux employés dans l'industrie régulée ou reçoivent des avantages non financiers pertinents, une forme de restrictions d'emploi après la fin d'un poste devrait exister pour tout le personnel et pas uniquement pour le comité, afin d'empêcher le risque d'une culture ou des pratiques de "porte tournante" dans l'agence ou l'organisme indépendant de régulation. Pourtant, ces restrictions devraient être adaptées aux rôles et aux responsabilités du personnel. Des membres du personnel nouveaux ou de rang moyen devraient avoir des restrictions d'emploi après leur poste au sein du régulateur limitées pour permettre des échanges d'expertise entre l'industrie, le pouvoir exécutif et les régulateurs. Dans ces cas, la conduite d'un ancien membre du personnel devrait être soumise à un examen juridique si des règles éthiques ont été enfreintes après le départ de l'agence de régulation ou l'organisme indépendant. Des restrictions et des règles pour un emploi après un poste au sein du régulateur pour les membres expérimentés devraient refléter celles des membres dirigeants comme les périodes d'attente avec rémunération, mais sur une base proportionnée à leur poste.

Références

Below, B. et al. (2016), "Rara avis? Searching for regulatory independence in its natural habitat", OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/independence-of-regulators.htm.

CEER (2016), "Safeguarding the independence of regulators Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency", Council of European Energy Regulators (CEER) Report, Ref: C16-RBM-06-03, Brussels, www.ceer.eu/documents/104400/-/-/ca57c28e-f899-bb14-8e82-919073ff6e68.

Koske, I. et al. (2016), "Regulatory management practices in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en.

OCDE (2017a), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf.

OCDE (2017b), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en.

OCDE (2016a), *Being an Independent Regulator,* The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en.

OCDE (2016b), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en.

OCDE (2016c), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en.

OCDE (2015a), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en.

OCDE (2015b), *The Governance of Water Regulators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en.

OCDE (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en.

OCDE (2013), *OECD Principles on Transparency and Integrity in Lobbying*, OCDE, Paris, www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf.

OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm.

OCDE (2003), *OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/legal-instruments-for-corruption-prevention-in-public-governance.htm.

Annexe

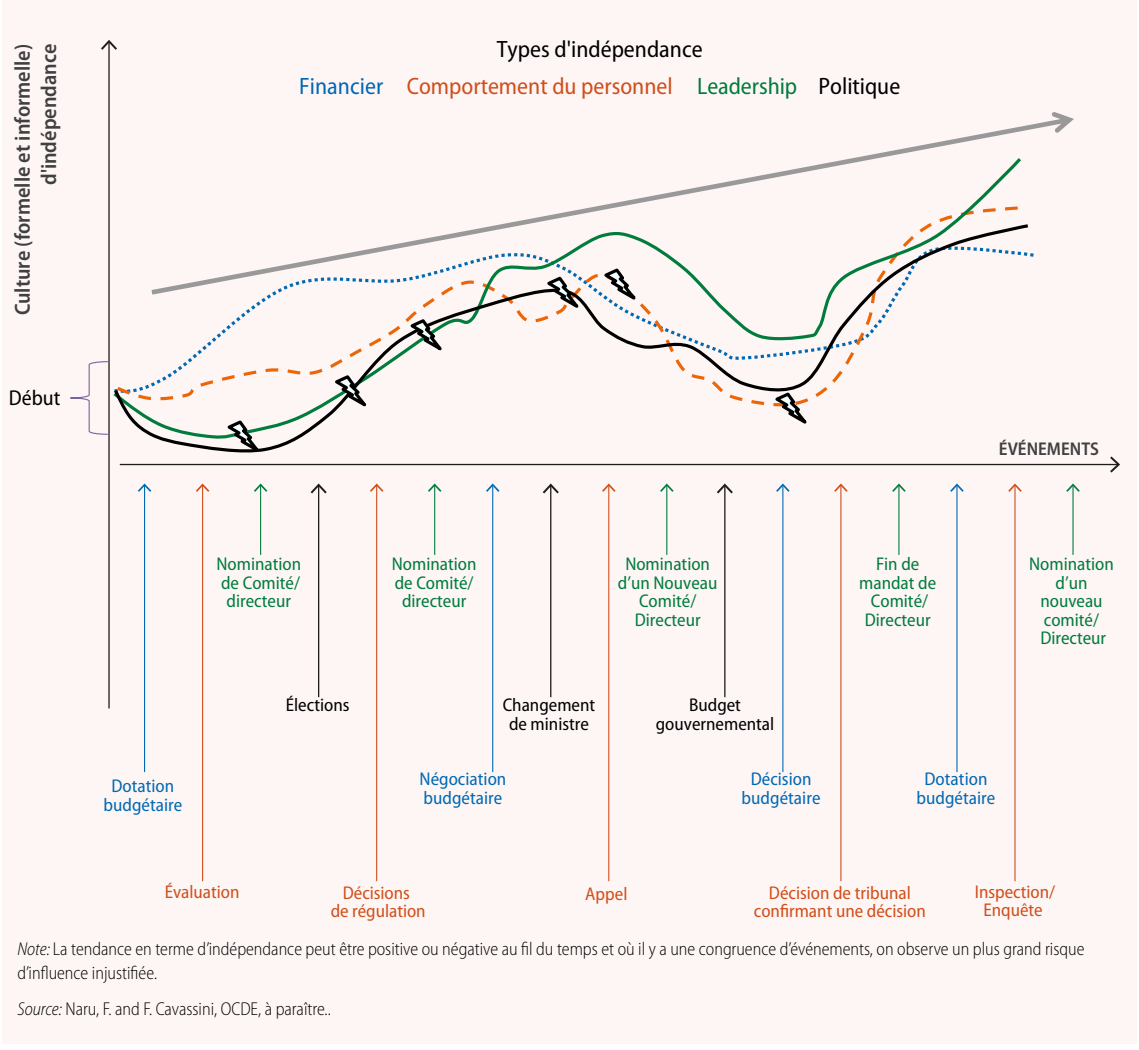
Ce guide de conseils se base sur un ensemble de travaux développé par le Réseau des régulateurs économiques (NER) de l'OCDE et le Comité de Politique Réglementaire (RPC). Les discussions ont commencé lors des rencontres initiales du NER dans un contexte dynamique, complexe et plein de nouveaux défis, y inclus des pressions croissantes sur les régulateurs. "Empêcher l'influence indue et maintenir la confiance" est l'un des sept principes dans les exemples de bonnes pratiques sur la "Gouvernance des régulateurs" qui a fourni les raisons et les considérations pour lesquelles les régulateurs sont et agissent de manière indépendante (OCDE, 2014).

Ce guide de conseils a été développé à la suite et de façon complémentaire au rapport de l'OCDE de 2016 *Being an Independent Regulator.* Le rapport est basé sur une enquête réalisée auprès de 48 régulateurs dans 26 pays de l'OCDE et pays partenaires à travers tous les secteurs économiques pour identifier comment l'indépendance est traduite dans la pratique. Il met en évidence qu'une pression injustifiée peut être exercée à différents moments de la vie d'une agence de régulation. De plus, les dispositions institutionnelles et les pratiques de gouvernance au sein des administrations peuvent soit entraver soit favoriser la prévalence d'une culture d'indépendance (OCDE, 2016a).

Ce travail s'est également nourri de la mise à jour de 2013 de la base de données PMR de l'OCDE. Les nouvelles données mesurent l'indépendance, la responsabilité et la portée des actions des régulateurs économiques de secteurs en réseau (l'électricité, le gaz, les télécommunications, l'infrastructure de transports ferroviaires, les aéroports et les ports). Cette mise à jour a conduit au développement d'une nouvelle série d'indicateurs qui cartographient les mesures *de jure* soutenant l'indépendance, la responsabilité et la portée de l'action des régulateurs de secteurs en réseau à travers les pays membres de l'OCDE. Les conclusions principales tirées de ces indicateurs sont présentées dans le document de travail : « Regulatory management Practices in OECD countries » par le Département Economique de l'OCDE (Koske et al., 2016).

Une "analyse des points de tension" innovante a été développée au cours de ce travail. Elle identifie des points et de moments critiques dans la vie d'agences de régulation où il y a le risque d'une influence indue accrue. Les finances de l'agence, le comportement du personnel, la nomination et le renvoi des membres dirigeants, la manière dont l'agence recoupe les cycles politiques, et l'interaction avec différents acteurs dans la sphère de régulation sont des "points de tension" spécifiques à l'environnement du régulateur. Ils peuvent être amplifiés quand deux événements ou plus se produisent au même moment. On pourrait citer comme exemple une élection politique qui coïnciderait avec une augmentation des prix de pétrole brut et un changement à la direction de l'agence. Ce sont à ces moments critiques où les risques de voir s'exercer une pression et une influence indue sur le régulateur peuvent être plus forts, et donc une action doit être prise afin de protéger les régulateurs contre de telles influence et pressions. Le graphique 2 présente un cas hypothétique illustrant comment une culture d'indépendance peut augmenter à chacun de ces points de pression si des protections convenables sont en place pour améliorer la culture de l'indépendance. Le guide de conseils prend en

Graphique 2. **Analyse de points de tension d'influence injustifiée**



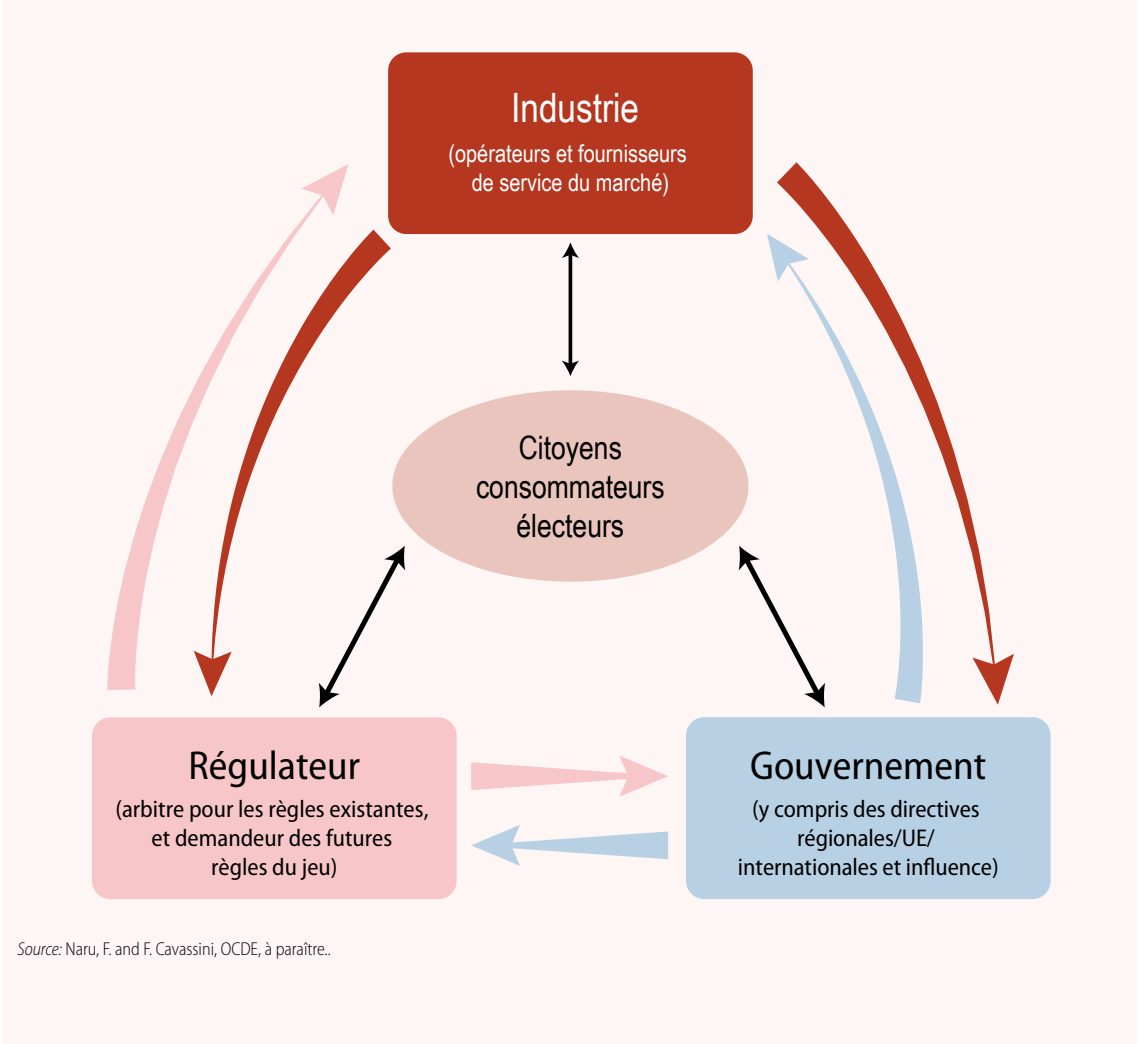
Note: La tendance en terme d'indépendance peut être positive ou négative au fil du temps et où il y a une congruence d'événements, on observe un plus grand risque d'influence injustifiée.

Source: Naru, F. and F. Cavassini, OCDE, à paraître..

considération ces "points de tension" et les lignes directrices pratiques présentées ici visent à aider les régulateurs à rester sur un chemin positif en termes de développement d'une culture d'indépendance.

"L'analyse des points de tension" a été développée plus en détail à travers une analyse des signaux opérationnels et comportementaux pour agir indépendamment, à travers des cas d'études sur des pratiques réelles de régulateurs concernant la responsabilité, la transparence et la coordination (OCDE, 2016b) et l'application du Cadre d'Evaluation de Performance des Régulateurs Economiques de l'OCDE pour des évaluations par leurs pairs de régulateurs économiques en Colombie, au Mexique et en Lituanie (OCDE, 2015a ; OCDE, 2017, OCDE 2016a). Cette analyse et des éléments supplémentaires ont mis en évidence la complexité, les interactions et les relations quotidiennes entre acteurs dans le marché régulé. Cela a, par

Graphique 3. **Gouvernance externe : interactions et relations entre les acteurs du marché/secteur régulé**



Source: Naru, F. and F. Cavassini, OCDE, à paraître..

exemple, permis de montrer l'importance de prendre en considération le financement et le recrutement des agences de régulation tout comme les mécanismes d'informations et de communication entre les régulateurs et le gouvernement et entre les régulateurs et l'industrie, avec le rôle central des citoyens, qui sont aussi les utilisateurs finaux (graphique 3). Dans cette relation, la perception de proximité peut avoir un impact négatif sur la capacité du régulateur à agir indépendamment. A titre d'exemple, rendre le processus de nomination plus transparent peut aider à recruter des directeurs et des chefs d'agence qui disposent des compétences techniques et de la crédibilité nécessaires pour améliorer la performance du régulateur. Ces dispositions institutionnelles ne rendraient pas seulement l'agence ou le corps plus efficaces, mais souligneraient la volonté de protéger le régulateur d'une influence indue. Ce signal est la condition pour favoriser une culture d'indépendance qui permette au régulateur de se comporter et d'agir indépendamment.

La gouvernance des régulateurs

Créer une culture d'indépendance

LIGNES DIRECTRICES POUR CONTRER L'INFLUENCE INDUE

Travaux de l'OCDE sur la politique de la réglementation
www.oecd.org/gov/regulatory-policy

OECD Network of Economic Regulators (NER)
www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ner.htm

Pour plus d'information, merci de contacter:
Faisal Naru
Faisal.Naru@oecd.org

Filippo Cavassini
Filippo.Cavassini@oecd.org

Anna Pietikainen
Anna.Pietikainen@oecd.org

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Conception et imagerie : Baseline Arts Ltd, Oxford
Illustrations : Shutterstock.com
Image de couverture : Leigh Prather – Fotolia.com