



Munich Personal RePEc Archive

Regulatory Reform and Market Openness in France

Evdokia Moïsé and Roya Ghafele

OECD

2002

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/37860/>
MPRA Paper No. 37860, posted 5. April 2012 23:51 UTC

Examen de l'OCDE

**La réforme de la réglementation en France
Renforcer l'ouverture du marché à travers la
réforme de la réglementation**

Evdokia.moise@oecd.org; Roya.Ghafele@oecd.org (now : roya.ghafele@oxfirst.com)

SIGLES

ACP	États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AELE	Accord européen de libre échange
AFII	Agence française pour les investissements internationaux
AFNOR	Association française de normalisation
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMP	Accord sur le marché public
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
ART	Autorité de régulation des télécommunications
BEST	Business Environment Simplification Task Force (Groupe de travail pour La simplification de l'environnement des entreprises)
CE	Communautés européennes
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
CRE	Commission de régulation de l'énergie
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DECT	Digital Enhanced Cordless Telecommunications (Système de téléphonie sans fil numérique)
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
DGEMP	Direction Générale de l'énergie et des matières premières
EA	Coopération européenne pour l'accréditation
ECD	Enterprise competitiveness division
EDF	Électricité de France
EDI	Echange de données informatisées
ETSI	European Telecommunications Standardization Institute (Institut européen des normes de télécommunication)
FESCO	Forum of European Securities Commission (Forum des commissions européennes de valeurs mobilières)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Accord général sur les le commerce et les services)
GDF	Gaz de France
GPA	Government Procurement Agreement (Accord sur les marchés publics)
IAF	International Accreditation Forum (Forum International pour l'accréditation)
ICIS	Integrated Customs Information System (Système d'information douanière intégré)
IDE	Investissement direct étranger
ILAC	International Laboratory Accreditation Co-operation (Coopération internationale pour l'accréditation des laboratoires)
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IQNet	International Network of Quality System Certifiers (Réseau international d'homologation des systèmes de qualité)
ISO	International Standardisation Organisation (Organisation internationale de normalisation)
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
NPF	Nation la plus favorisée
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONN	Organisme national de normalisation
PECA	Protocoles de l'accord européen sur l'évaluation de la conformité
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market (Simplifier la législation pour le marché intérieur)
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires)
TABD	Transatlantic Business Dialogue (Dialogue commercial transatlantique)
TAXIS	Système d'information fiscale intégré
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade (Accord relatif aux obstacles techniques au commerce)
TN	Traitement national
TRIS	Technical Regulations Information System database (Base de données du système d'information sur les réglementations techniques)
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UME	Union Monétaire Européenne
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System (Système universel de télécommunications mobiles à intégration de services)

TAUX D'ÉCHANGE :

Dollar en Euro, 2001 : exportations 0,927101 ; importations 0,927186

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en France. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen. Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France* publié en juillet 2004. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 20 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été préparé par Evi Moisé et Roya Ghafele de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en France. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

Avec la diminution des obstacles traditionnels au commerce, les effets de la réglementation nationale sur les échanges et l'investissement internationaux sont devenus plus manifestes que jamais. Certes, la réglementation vise à améliorer le fonctionnement de l'économie de marché dans plusieurs domaines, dont la concurrence, la conduite des affaires, le marché du travail et la protection des consommateurs, de la santé publique et de l'environnement, mais elle peut aussi fausser directement ou indirectement la concurrence internationale et empêcher les acteurs du marché de bénéficier de tous les avantages de la libre concurrence. Le maintien d'un système ouvert de commerce mondial nécessite des réglementations qui favorisent la concurrence et l'intégration économique à l'échelle planétaire, permettant ainsi d'éviter les différends commerciaux et de promouvoir une confiance réciproque à travers les frontières. Le chapitre qui suit évalue dans quelle mesure le système réglementaire français est efficace de ce point de vue et comment la réforme de la réglementation pourrait contribuer à ouvrir le marché et à faire profiter aux consommateurs et aux producteurs des avantages offerts par l'ouverture des marchés. Dans la perspective de l'ouverture du marché à la concurrence internationale le bilan français est

globalement positif. Le gouvernement et l'administration français se sont progressivement éloignés de la tradition dirigiste et paternaliste de l'état et se sont engagés dans le développement d'un cadre réglementaire propice au bon fonctionnement du marché. Toutefois, des faiblesses restent encore à corriger et le cap vers une réglementation favorable aux mécanismes du marché maintenu, si les pays veulent tirer parti des progrès réalisés à ce jour. L'analyse montre que les principes de recours à des normes harmonisés et de la rationalisation des procédures d'évaluation de conformité sont amplement respectés, notamment sous l'impulsion des disciplines de l'Union Européenne et de l'OMC. L'application des principes de la concurrence offre également des bonnes garanties d'ouverture du marché français dans une optique internationale, avec le secteur des télécommunications offrant un bon exemple d'ouverture à la concurrence réussie. Dans les secteurs où les entreprises publiques dominent le marché, comme dans les secteurs de l'électricité et du gaz, le rôle des opérateurs historiques sera bientôt modifié sous l'effet de la libéralisation du marché européen.

Pour ce qui est des autres principes à la base de l'ouverture du marché, plusieurs mesures officielles ou officieuses ont été prises dans la bonne direction ces derniers temps. Le principe de la transparence et de l'ouverture du processus de l'élaboration des décisions est aussi bien observé. La consultation préalable des parties concernées est bien entrée dans les moeurs de l'administration française, même si sa formalisation et systématisation ne pourraient qu'améliorer davantage l'ouverture du processus d'élaboration des décisions.

Les pratiques réglementaires sont aussi généralement respectueuses du principe de non-discrimination, même si des exceptions continuent d'exister.

Du point de vue de l'ouverture du marché, le principal point faible du cadre réglementaire français a longtemps été l'existence d'un dispositif lourd et rigide, générant des restrictions inutiles aux échanges et régulièrement dénoncé par les acteurs économiques. Un certain nombre de mesures visant à améliorer et simplifier le cadre réglementaire ont été prises ces dernières années et d'autres sont actuellement en cours d'élaboration. Ces mesures sont susceptibles de favoriser une meilleure qualité de la réglementation et un environnement propice à l'ouverture du marché, mais sont encore en partie handicapées par la persistance de vieilles pratiques au sein de l'administration et le climat de méfiance installé entre cette dernière et le monde de l'entreprise. L'efficacité des mesures en cours ne pourra être évalué que sur le long terme, mais la France doit faire en sorte que les dispositifs conçus soient bien traduits par des changements concrets dans le fonctionnement quotidien de l'administration et accompagnées d'efforts de communication envers le monde de l'entreprise.

PAR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

1. La mondialisation de la production et la plus grande intégration des marchés nationaux qui en résulte ont renforcé l'interaction entre les politiques nationales et la libéralisation du commerce. Avec la diminution des obstacles traditionnels au commerce, les effets de la réglementation nationale sur les échanges et l'investissement internationaux sont devenus plus manifestes que jamais. Certes, la réglementation vise généralement à améliorer le fonctionnement de l'économie de marché dans plusieurs domaines, dont la concurrence, la conduite des affaires, le marché du travail et la protection des consommateurs, de la santé publique et de l'environnement, mais elle peut aussi fausser directement ou indirectement la concurrence internationale et avoir des effets défavorables sur la répartition des ressources et l'efficacité de la production. La réglementation doit donc rester compatible avec un système de

commerce ouvert et appuyer une solide concurrence internationale. Le présent chapitre examine dans quelle mesure et de quelle manière les procédures et les dispositions réglementaires de la France jouent sur l'accès des entreprises au marché français et sur leurs activités à l'intérieur de ce marché. Le scénario inverse, à savoir dans quelle mesure et de quelle manière le commerce et les investissements étrangers influent sur la réalisation des objectifs légitimes d'intérêt public que reflète la réglementation sociale, échappe à la portée de notre étude.

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET REGLEMENTATION

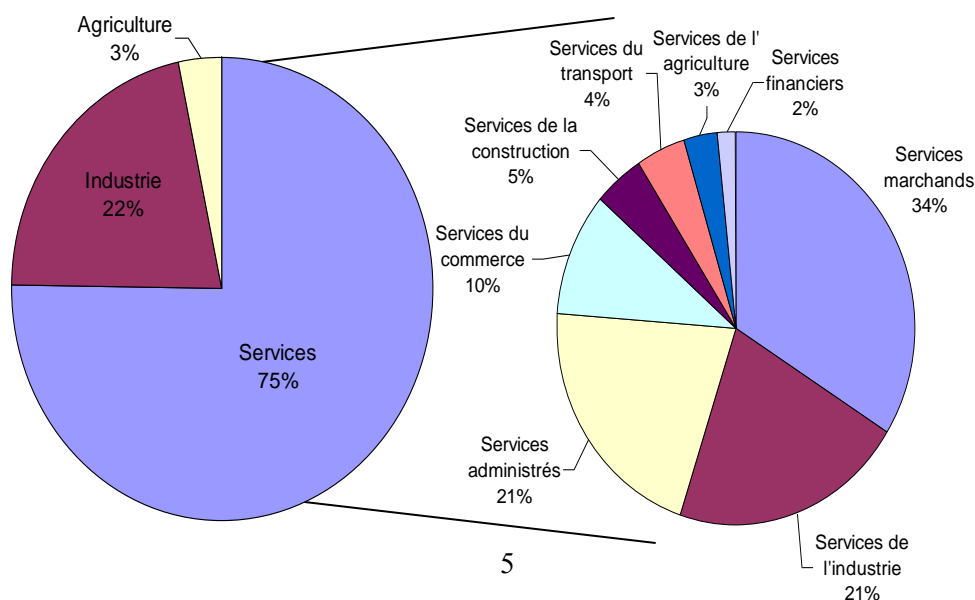
1.1 Le Contexte Économique

2. Avec un PIB par habitant de 24031 euros en 2001 la France est la cinquième plus forte économie mondiale. Entre 1998 et 2000 la France vivait avec une moyenne de 3% le taux d'accroissement le plus important parmi les pays du G8. Par contre la France est confrontée à un déficit budgétaire de 33,8 milliards d'euros en 2001. Ceci s'explique parmi d'autres facteurs par un déficit des administrations publiques qui monte à 1,4% du PIB. (Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), 2003)

L'économie française est très diversifiée. Les services contribuent pour 75% du PIB. Elles se sont fortement développées au cours des deux dernières décennies (Tableau X). L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire signifient une contribution importante à l'activité économique et à la cohésion sociale du pays. La France avait jusqu'au milieu du vingtième siècle un caractère rural. Également, la population agricole assure un modèle alimentaire particulier et contribue ainsi à la sécurité alimentaire.

Tableau X: Structure de l'économie et structure détaillée des services

(En pourcentage du BIP, 2002)



Source : INSEE, 2003

3. Malgré deux vagues de privatisation au cours des années 1980 et des années 1990 une douzaine d'entreprises sont contrôlés par l'état dont EDF (Électricité de France), La Poste ou les Aéroports de Paris. L'État retient aussi un pourcentage important des titres dans une dizaine des entreprises cotées tel que France Télécom, Air France ou Renault. (OCDE, 2001a, The Economist Intelligence Unit, 2002a)

Tableau X: Les entreprises publiques

Entreprises Publiques, 2000

<i>Entreprises cotées avec participation de l'État</i>	<i>Activité principale</i>	<i>Participation résiduelle de l'État** en pourcentage</i>
Air France	Transport	64
France Télécom	Télécommunication	64
Thomson Multimedia	Électronique	52
		48 dont 20 à travers Sogepa
Aérospatial-Matra	Aérospatial	
Renault	Automobile	44
Thomson CSF	Électronique	33
Bull*	Technologie d'information	17
Crédit Lyonnais	Finances	13
Altadis	Tabac	2.5
Caisse nationale de prévoyance	Finances	2
<i>Entreprises non cotées avec participation de l'État</i>	<i>Activité principale</i>	<i>Participation résiduelle de l'État** en pourcentage</i>
EDF	Électricité	100
La Poste	Poste	100
SNCF	Transport	100
RATP	Transport	100
Commissariat à l'énergie atomique	Recherche et développement	100
GIAT Industries	Machines et équipement	100
	Manufacture d'autres équipements de transport	100
SNECMA	de transport	100
Aéroports de Paris	Services de transport d'aéroport	100
Cie financière Hervet	Finances	100

* Une grande proportion du capitale est toujours entre les mains d'institutions publiques autre que l'État.

** La participation résiduelle de l'État inclut la distribution de libres actions et d'actions

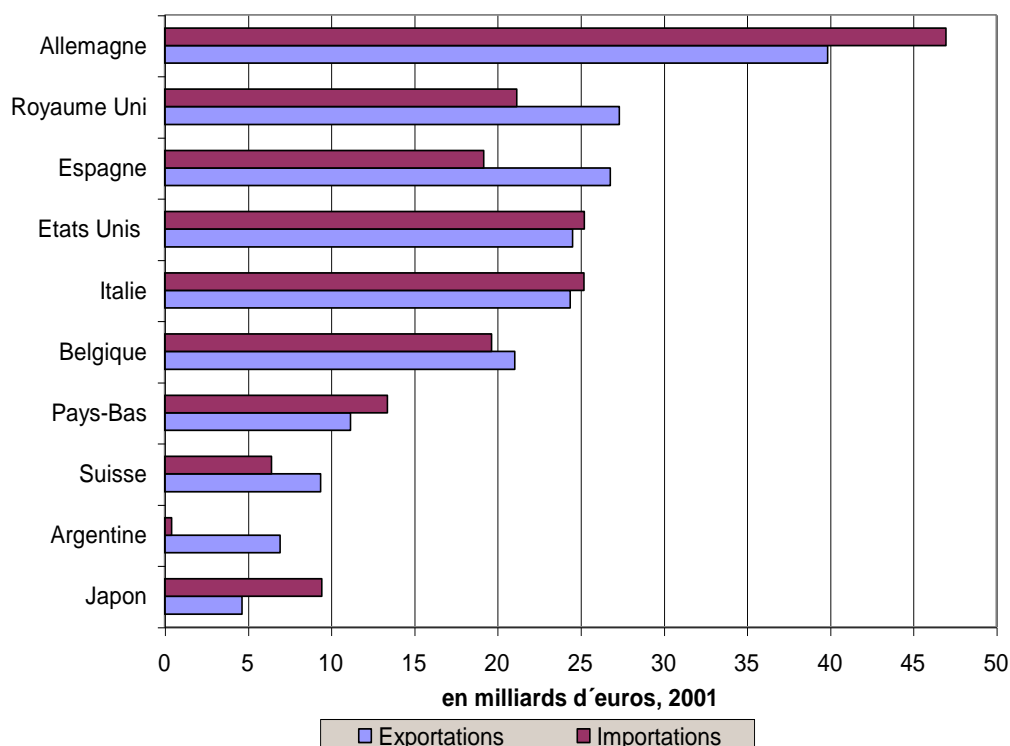
Air France dans le cadre des accords "actions en supplément du salaire" conclus avec les pilotes.

Source: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

4. La structure du commerce extérieur reflète les liens forts entre les économies françaises et allemandes, ainsi que la puissante intégration du pays dans l'Union européenne. L'Allemagne est le principal partenaire de la France aussi bien pour les importations et que pour les des exportations. L'adhésion de l'Espagne à l'U.E. en 1986 s'est également reflétée dans les échanges français. Depuis 1999 l'Espagne est le troisième plus important partenaire des exportations. Les exportations vers le Royaume Uni et l'Italie sont aussi un facteur important de l'excédent commercial.

En dehors de l'Union européenne les États Unis sont le partenaire commercial le plus important. Aussi, la France maintient des relations commerciales importantes avec la plupart des pays Africains francophones. Même si le niveau des échanges est mineur de la perspective française, il est pourtant fortement significatif pour ces pays. Pour donner un exemple en 1999 64 pour cent des importations du Gabon viennent de la France. Il en est pareil pour le Cameroun (34 pour cent), le Senegal (34 pour cent), la Burkina Faso (28 pour cent) ou la Côte d'Ivoire (26 pour cent). Ces pays Africains importent de la France surtout des produits et services ayant une valeur ajoutée. Quant aux exportations la France est aussi un partenaire important pour une grande partie des pays Africains francophones. A titre illustratif il faut mentionner le Gabon, le Cameroun et le Senegal dont environ 20 pour cent des exportations sont destinées vers la France en 1999. Les exportations Africaines vers la France se composent surtout des produits agricoles tels que le café, le cacao ou les cacaouettes. (The Economist Intelligence Unit, 2002b)

Tableau X : Principaux partenaires commerciaux de la France



Source : OCDE, 2002a

5. En 2000 l'excédent de la balance commerciale a chuté radicalement et représentait avec 1,722 milliards d'euros seulement le dixième de sa valeur de 1999 (17,604 milliards d'euros). Cette chute peut être vue en corrélation avec la dévaluation de l'Euro et les prix élevés du pétrole. En 2001 une légère amélioration s'est mise en cours, mais avec 7,623 milliards d'euros la balance commerciale est loin de son niveau historique atteint à la fin des années '90.

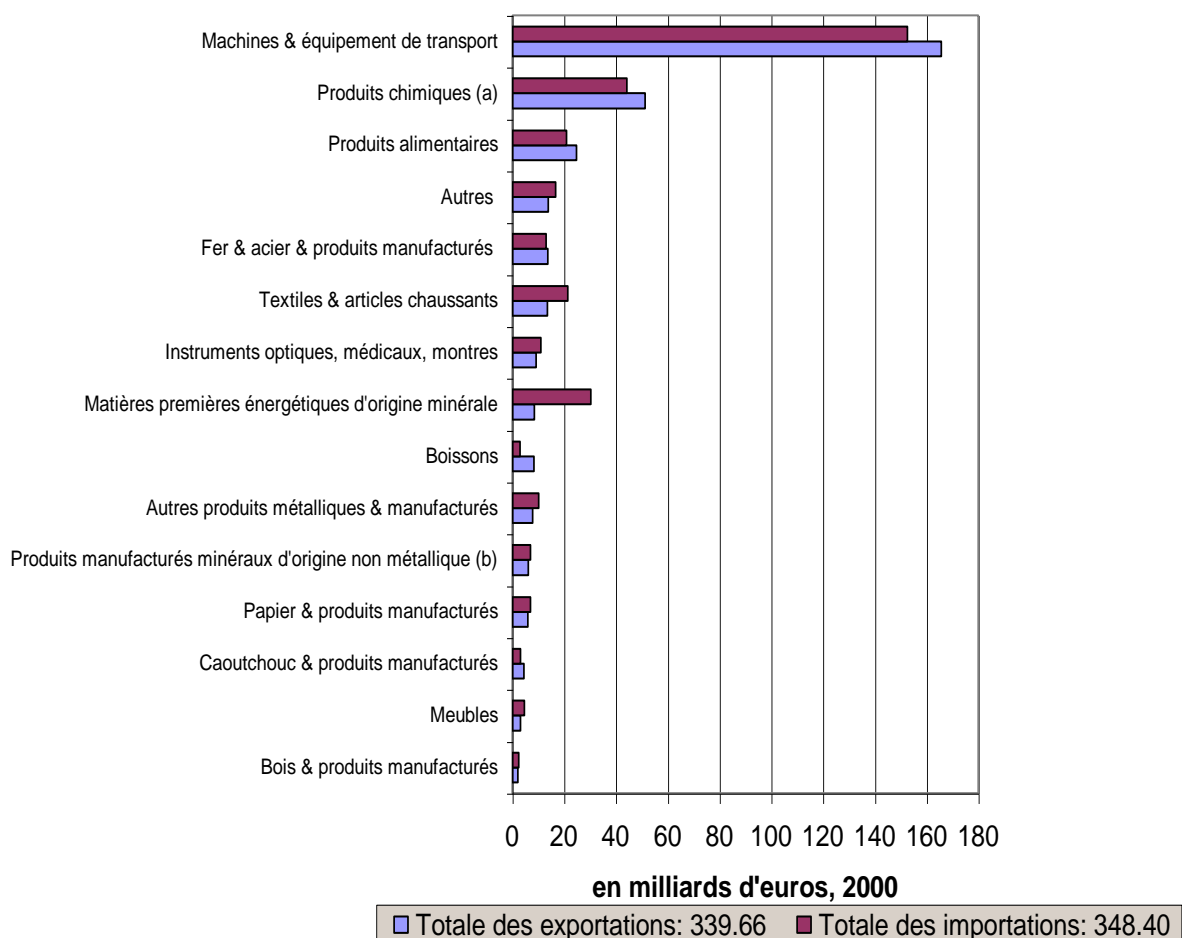
6. La France est le deuxième plus grand exportateur au monde en matière d'agriculture et notamment le secteur agro-alimentaire compose un élément important. Au niveau des importations la France se procure surtout des produits de l'industrie, des biens intermédiaires et des biens d'équipement. Depuis l'expérience de la crise du pétrole des années 1970 la France cherche à maintenir une autosuffisance en matière de provision d'énergie.

Tableau X: Structure des échanges français de biens

Source : Global Trade Information Services, 2001

(a) fertilisateurs, produits manufacturés de plastique, équipements photographiques inclus

(b) métaux précieux et joailleries inclus



7. Le tourisme a la part la plus importante dans les exportations de services. Il faut noter que les PMI françaises contribuent pour 21% des valeurs importées et 31% des valeurs exportées en 2001.(INSEE, 2003)

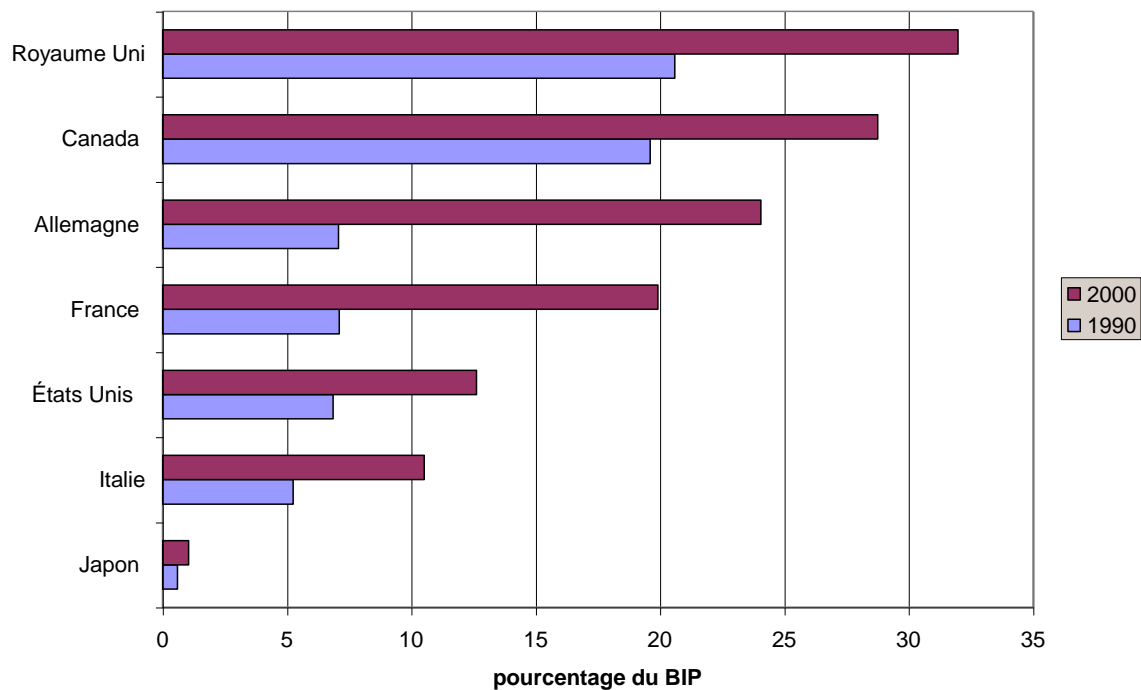
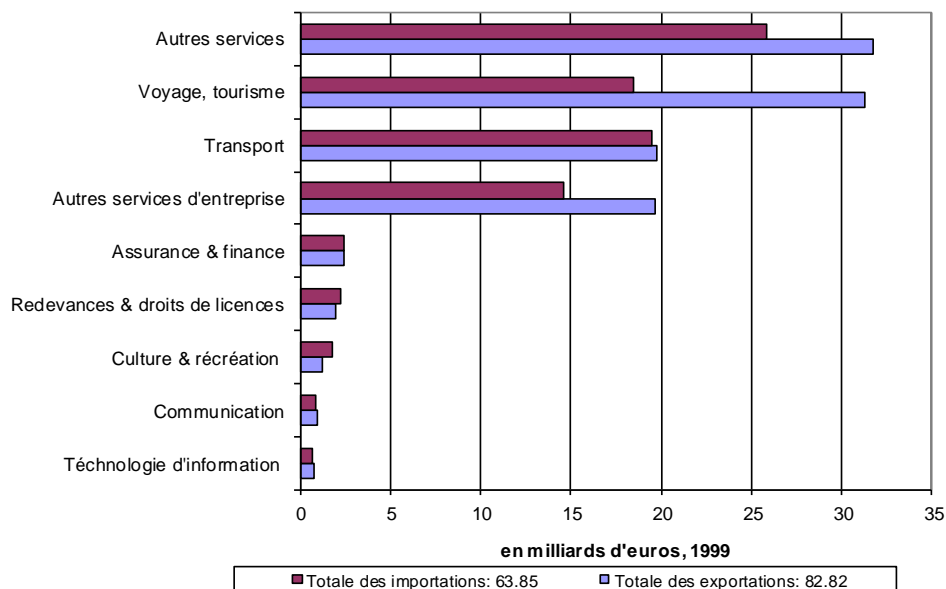


Tableau X: Structure des échanges français de services



Source : OCDE, 2003a

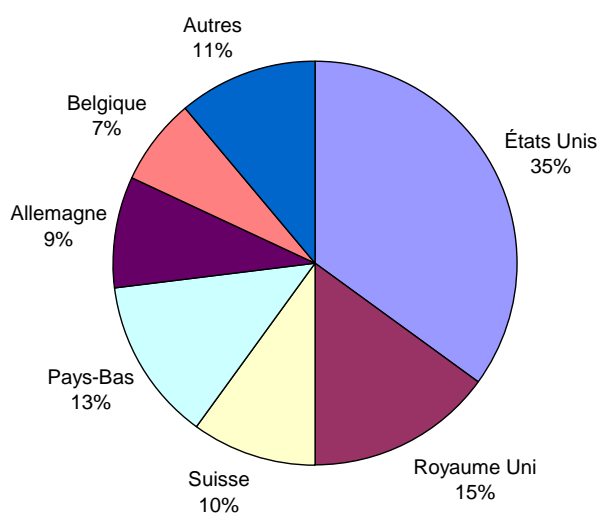
8. Les investissements français vers l'étranger ont depuis 1985 fortement excédés l'afflux de capitaux vers la France. En 2001 la France occupait la deuxième place parmi les pays exportateurs d'investissements avec 76.7 milliards d'euros après les États Unis (118.5 milliards d'euros). Pour cette année ceci s'explique surtout par une stratégie de fusions et acquisitions agressive de l'industrie des loisirs et des multimédias. (OCDE, 2002c) Au cours de l'an 2000 la valeur des investissements français vers l'étranger a atteint 170.8 milliards d'euros, 3,6 fois la valeur de 1998. Même si les investissements directs vers la France ont continuellement augmenté entre 1998 et 2001 le niveau reste avec 48.8 milliards d'euros en 2001 relativement modestes.

**Tableau X. Le stock des investissements étrangers directs entrants
(En pourcentage du BIP)**

Source. OCDE, 2002

9. En 1998 les entreprises étrangères installées en France ont contribué seulement à 12% du chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises installées en France. On retrouve plus de la moitié des entreprises étrangères dans l'industrie, un tiers dans le commerce et seulement 12% dans les services. L'origine de 35% des entreprises étrangères est les États Unis, suivi par le Royaume-Uni (15%) et les Pays-Bas (13%). (Tableau X) Les entreprises étrangères voient comme facteur positif en France une force de travail bien éduquée et formée (19% de la population totale parlent anglais) et une bonne infrastructure.

Tableau X : Origine de la Maison mère des entreprises étrangères



Source : INSEE, 2003

La France a mis en place le cadre nécessaire pour attirer les investissements étrangers directs. Organisé de façon centralisée un seul organisme, l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), est responsable de la promotion, de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France. L'AFII est une institution gouvernementale qui cherche à donner un soutien aux entreprises étrangères à travers toute la chaîne de valeur. Elle informe sur les conditions générales, cherche à mobiliser des aides publiques, recherche et propose en liaison avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et les collectivités territoriales les meilleures offres d'accueil des investissements et sert comme guide des entreprises pour le cadre réglementaire, administratif, fiscal et social. Ses services sont gratuits. En tant qu'organisation gouvernementale l'AFII n'aide donc pas seulement les entreprises étrangères, mais ses activités peuvent aussi être considérées comme un soutien de la politique de l'aménagement territoriale qui cherche à réduire les écarts de croissance entre les différentes régions.

1.2 Cadre de la politique économique et commercial

10. La politique économique et commercial de la France peut surtout être expliqué par sa forte coopération au niveau international et régional. Sa participation au GATT et puis à l'OMC a joué un rôle déterminant dans la création d'un contexte général d'action gouvernementale favorable à l'ouverture des marchés internationaux et aux mouvements de réforme. Les accords commerciaux multilatéraux ont fait chuter les droits de douane applicables aux produits à des niveaux sans précédent et ont mis le commerce des services sur la voie d'une libéralisation progressive. Également, en tant que membre et pays fondateur de l'Union européenne la France a pu profiter de la création du Marché unique qui a entraîné la suppression parmi les pays membres des obstacles au commerce lié à la réglementation. Les droits de douane, les contingents et les autres mesures restrictives touchant les produits industriels, ont complètement disparu au début des années 90. Les engagements à mettre en œuvre les directives sur le marché intérieur ont eu pour effet d'ouvrir progressivement à la concurrence des secteurs clés comme les télécommunications ou l'énergie. En revanche, la France a souvent demandé des dérogations ou introduit des directives de l'Union européenne avec un délai. Ceci a retardé d'importantes réformes et réduit les effets favorables de la concurrence sur l'économie. Le livre blanc sur la gouvernance européenne a évalué l'efficacité de l'application des lois européens par ces pays membres et a accordé à la France la quatorzième place d'une totale de quinze (14/15). Cet index analyse le niveau des infractions ainsi que l'application et l'implémentation des traités et réglementations (Commission européenne, 2001).

11. Comparé à d'autres membres de l'Union européenne l'état français joue un rôle particulièrement important dans l'économie. La réglementation de la privatisation de 1993 a permis à l'état de maintenir une participation non négligeable (« golden share ») pour protéger des intérêts nationaux. (Voir Tableau X Les entreprises publiques) L'état intervient aussi dans des cas potentiels de fusion et acquisition mettant en jeu des entreprises françaises. Il existe des quotas pour des investissements étrangers directs dans certaines industries considérées sensibles tels que l'audiovisuel (pas d'investissement étranger direct en excès de 20%). L'extraction du pétrole est interdite aux étrangers, l'investissement dans des secteurs tel que l'aérospatial et les finances demandent des autorisations particulières et sont sujet à des provisions de réciprocité. A travers un programme de stimulation des investissements étrangers directs dans des régions moins favorisés l'état cherche à modifier le caractère centraliste du pays.

12. Le gouvernement français s'est engagé dans un programme de réforme qui adresse principalement trois champs de bataille :

- La décentralisation, accompagnée par une plus grande autonomie des régions
- La simplification du cadre réglementaire et sa gestion
- Le développement de l'administration électronique

Ces trois points ne s'excluent point, mais plutôt se renforcent mutuellement et se nécessitent. La poursuite de la décentralisation est considérée un objectif politique de premier plan qui entraîne et en même temps contribue à la simplification du cadre de la réglementation. Le projet de la décentralisation reconnaît aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit. Les régions sont reconnues comme collectivités locales dans la République et ont ainsi la possibilité d'exercer sous forme des référendums locaux la démocratie directe. En même temps elles sont accordées une autonomie financière. La notion de « territoire d'outre mer » est remplacée par celle de « collectivités d'outre-mer ».

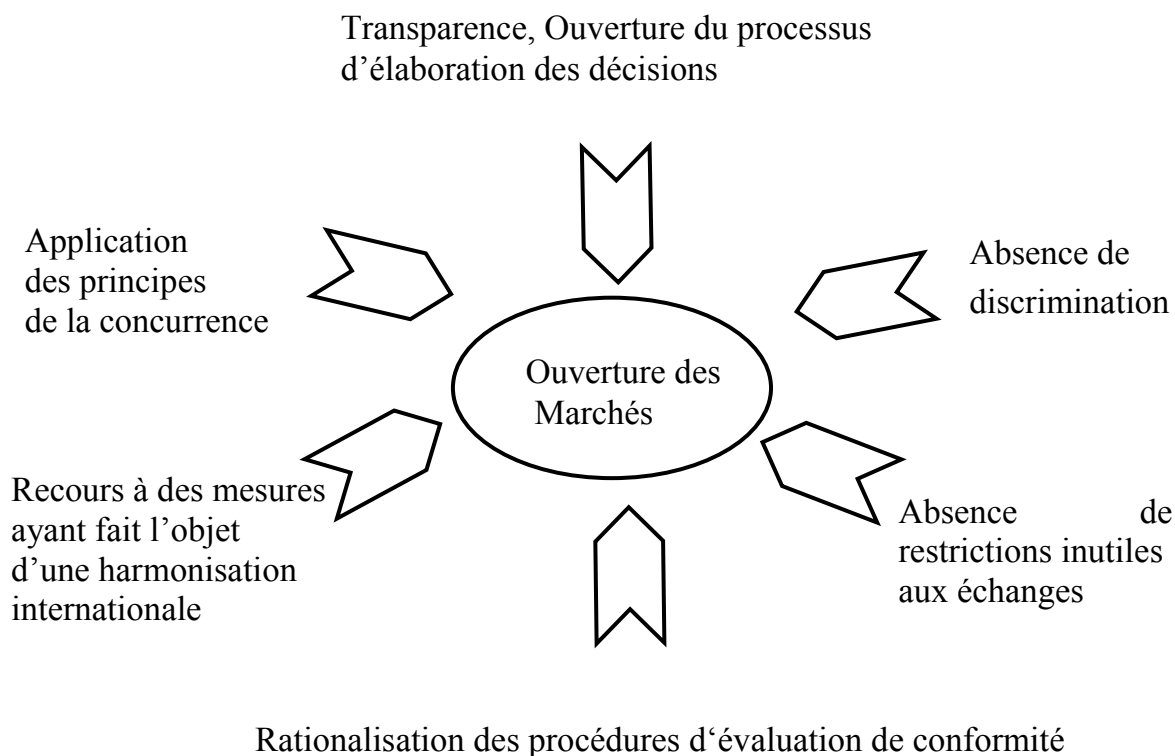
Le but de cette réforme est d'adresser les disparités territoriale et de réduire la complexité de l'organisation institutionnelle. Le projet de la décentralisation continue la politique de l'aménagement et le développement durable du territoire, mais il se sert d'autres outils. Jusqu'à présent la région était simplement une structure administrative sans aucune légitimité démocratique, mais leur ressources étaient organisées de façon centralisé. Dans le contexte du projet de la décentralisation ceci n'est plus le cas. Il restera donc un défi d'adresser le fait que les différentes régions disposent d'un budget considérablement différent.

Pour assurer la simplification de l'architecture de la réglementation le gouvernement français a opté pour la création de trois nouveaux organes. La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et une agence pour le développement de l'administration électronique. Leur mission est de coordonner la politique d'allègement des formalités administratives et de concourir à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. Au delà, de proposer et promouvoir les mesures et les actions destinée les mesures et les actions destinées à améliorer les relations de l'administration avec les usagers et à accroître ainsi la qualité de l'accueil et du service rendu. La France cherche également d'offrir de plus en plus un nombre important des procédures administratives à travers l'Internet, mais en même temps elle est obligée d'adresser la fracture numérique qui entraîne comme dans d'autres pays de l'OCDE une exclusion d'un nombre considérable de la population des nouvelles technologies. Les trois institutions sont associées aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation. (Assemblée nationale, 2003)

2. CADRE GENERAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHES : APPLICATION DES SIX PRINCIPES POUR UNE REGLEMENTATION EFFICIENTE

13. Pour éviter des entraves inutiles à l'ouverture du marché généré par la réglementation, les procédures nationales d'élaboration des réglementations économiques et sociales, ainsi que les pratiques administratives dans ces domaines devraient s'inspirer des principes régissant toute réglementation efficiente. Par « ouverture du marché », on entend ici la possibilité pour les fournisseurs étrangers de bénéficier d'une libre concurrence sur le marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires ou excessivement onéreuses ou restrictives. Ces principes qui ont été décrits dans le *Rapport sur la réforme de la réglementation* de 1997 de l'OCDE et mis au point au sein du Comité des échanges sont les suivants :

Tableau X : Les six principes pour une réglementation efficiente



Source: OCDE 2003

14. Ces principes peuvent être considérés comme indispensables à une réglementation libérale et favorable au commerce et à l'investissement. Ils reflètent les principes fondamentaux du système commercial multilatéral dans le cadre duquel un grand nombre de pays ont accepté certaines obligations, dans le contexte de l'OMC et à d'autres instances. Les examens de la réforme de la réglementation n'ont pas pour objet de juger la mesure dans laquelle le pays examiné a adopté et appliqué les engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais plutôt d'évaluer si et comment les instruments, les procédures et les pratiques de ce pays donnent effet aux principes et contribuent avec succès à l'ouverture du marché.

2.1 Transparence et ouverture du processus de décision et des procédures de recours

15. Pour que l'ouverture du marché vers l'extérieur soit assurée, les processus de création, de mise en œuvre, d'examen et de réforme de la réglementation doivent être transparents et ouverts aux entreprises et aux personnes physiques étrangères qui cherchent à accéder à un marché donné ou à y développer leurs activités. Du point d'économique, la transparence est essentielle aux participants au marché pour plusieurs raisons. La transparence de l'information leur offre un tableau exact des règles de fonctionnement du marché et leur permet de prendre des décisions de production et d'investissement qui sont fondées sur une évaluation correcte des coûts et des risques éventuels ainsi que des possibilités offertes par le marché. De plus, la transparence garantit aux participants un accès équitable et concurrentiel et donc accroît la sécurité

et la prévisibilité du marché. La transparence peut être obtenue par différents moyens, notamment par la publication systématique des projets de réglementation avant leur entrée en vigueur et la diffusion d'informations par des moyens électroniques comme Internet. La transparence de la prise de décision s'applique au dialogue entre les parties en cause, et devrait offrir la possibilité au public de faire des observations en temps utile et prévoir des mécanismes rigoureux visant à assurer que ces observations sont dûment prises en considération avant l'adoption des textes définitifs. Un accès approprié à des procédures de recours devrait être offert aux participants au marché afin de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations à l'égard des réglementations existantes. Ce dialogue permettrait d'inclure les forces du marché dans le processus et de prévenir les frictions commerciales. On examinera dans la présente sous-section dans quelle mesure et de quelle manière ces objectifs sont atteints en France. On se penchera également sur deux secteurs spécifiques, les réglementations techniques et les marchés publics, où la transparence est une condition essentielle de la concurrence internationale.

2.1.1 Diffusion de l'information

L'information sur la réglementation en vigueur

L'obligation de publication préalable à toute application d'un texte législatif ou réglementaire est un principe général du droit français. Cette publication est nécessaire pour qu'une disposition législative ou réglementaire produise un effet juridique et son non-respect entraîne l'ouverture des possibilités de recours notamment en annulation. Il n'y a pas de règle générale concernant le délai à observer entre la publication et l'entrée en vigueur des textes publiés mais ce délai est défini au cas par cas de manière à permettre aux acteurs concernés de se familiariser avec les nouvelles dispositions. Par exemple, la date d'entrée en vigueur du code des marchés publics publié au *JORF* le 8 mars 2001 a été fixée au 9 septembre 2001, soit six mois après sa publication, compte tenu de l'importance du dispositif. La diffusion de l'information officielle relative aux textes réglementaires relève de la responsabilité des services du Premier ministre (notamment de la Direction des Journaux Officiels). Elle s'effectue principalement par le biais du Journal officiel de la République française (*JORF*) et plus particulièrement son titre « Lois et Décrets ». Le Journal officiel est également disponible sur Internet (www.journal-officiel.gouv.fr ; www.legifrance.gouv.fr), sur cédérom, sur Minitel et sur microfiches. La diffusion des lois et décrets en ligne et sur un site unique parallèlement à leur publication "papier", deviendra une obligation juridique dès que la modification législative nécessaire sera mise en place.

En plus des textes législatif et réglementaires, la direction des Journaux officiels publie les codes officiels, les conventions collectives, des bulletins économiques et financiers (tels que le Bulletin des annonces des marchés publics), des rapports du Conseil économique et social ou de la Cour des comptes, ainsi que les débats de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Les textes codifiés sont en général disponibles également en anglais et en espagnol (www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/liste.htm)

Au Journal officiel viennent s'ajouter plusieurs autres moyens de diffusion de l'information, tels que les bulletins officiels des différentes administrations (chaque administration en dispose un, d'une périodicité au moins trimestrielle), les publications en Préfecture ou Mairie, ou les affiches légales, selon les cas. Par exemple, toute directive, instruction, circulaire, note et réponse ministérielle qui comporte une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives doit également être publiée par l'administration concernée. En vertu de la loi 78-753 relative au droit d'accès aux documents administratifs, une Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) veille à l'accessibilité des documents administratifs à caractère non nominatif en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par un citoyen. La publication des dispositions d'ordre réglementaire prises par les autorités déconcentrées (services locaux de l'état) ou décentralisées (régions, départements, communes et autres collectivités territoriales) est réalisée par des voies propres à ces autorités qui tiennent, à la disposition du public, un recueil des textes en vigueur.

Pour ce qui les concernent, et dans une phase postérieure à la publication officielle, les administrations s'appuient de plus en plus sur une diffusion numérisée, soit en consultation passive (sites Internet généralistes ou spécialisés), soit en informant directement les parties concernées par le biais de listes et de fichiers de diffusion directe. Cette diffusion numérisée permet par ailleurs une réactualisation plus facile des contenus. Par exemple, les publications de la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), y compris ses rapports annuels, des notes statistiques, des dossiers, études et rapports d'information ou encore des lettres trimestrielles sur les questions énergétiques dans leur ensemble, peuvent être consultées sur son site www.industrie.gouv.fr/energie/publi/se_pub_p.htm.

Les mécanismes de diffusion de l'information offrent donc d'importantes garanties de transparence, mais le volume et la complexité du cadre réglementaire rendent sa compréhension difficile pour les administrés et tout particulièrement pour les étrangers. Dans ce contexte, l'existence de guichets d'information proposant une vision exacte des obligations auxquelles sont soumis les opérateurs économiques revêt une importance particulière. Pour obtenir des informations sur le cadre législatif et réglementaire applicable les opérateurs économiques peuvent s'adresser aux services d'information des administrations concernées, telles que les douanes ou les services de l'industrie. Dans le domaine du commerce extérieur la Direction des relations économiques extérieures (DREE) s'appuie essentiellement sur son réseau de Missions économiques à l'étranger, ainsi que sur son réseau national de Directions Régionales du Commerce Extérieur pour mettre à disposition ou faciliter l'accès aux informations recherchées. Tenant compte de la spécificité de certains secteurs, la DREE a également mis en place de réseaux sectoriels dédiés capables d'adapter les réponses à des demandes pointues (réseau NTIC, environnement ou télécommunications par exemple, site www.commerce-exterieur.gouv.fr).

3. A l'exception des documents relatifs à la défense nationale.

De son côté, la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) propose une information très complète disponible auprès des différentes directions régionales et interrégionales des douanes, sur Internet, ou par téléphone. Les informations sur la réglementation applicable sont régulièrement mises à jour dans le Bulletin officiel des douanes, consultable aussi en ligne. Le Bulletin assure la diffusion de toutes les instructions à caractère réglementaire, prises en application de textes nationaux (lois, décrets, et arrêtés), ou internationaux (et notamment les textes adoptés par les instances communautaires : règlements, directives, décisions et avis). Il publie également un large éventail d'informations pratiques, dont les décisions d'agrément ou de retrait concernant les procédures spéciales de dédouanement à l'importation et à l'exportation et la procédure du transit domicilié, ou les créations, suppressions ou modifications concernant les bureaux de douane, ainsi que leurs compétences et les changements opérés dans leurs heures d'ouverture et de fermeture.

Pour ce qui est de la mise en oeuvre de la réglementation et des procédures applicables, entreprises et particuliers peuvent s'adresser aux centres de renseignements des douanes, aux attachés douaniers à l'étranger, ou auprès des 40 cellules-conseil aux entreprises. Sur demande des opérateurs, l'administration des douanes peut délivrer des Renseignements Tarifaires Contraignants (RTC) dotés d'une portée obligatoire pour une durée de six ans sur tout l'espace communautaire. Les cellules-conseil offrent gratuitement un service global d'information sur les procédures et sur la réglementation douanière et aident l'entreprise à choisir des solutions personnalisées sur la base d'une analyse de ses besoins sous les angles financiers, logistiques, informatiques et commerciaux. Grâce à leur orientation opérationnelle les cellules-conseil sont un mécanisme extrêmement utile, qui mérite d'être développé davantage, mais qui n'est pas encore exploité par les entreprises à la mesure de son utilité potentielle. Il semble qu'actuellement les cellules-conseil n'inspirent pas suffisamment confiance aux entreprises, qui reprochent au personnel douanier d'avoir du mal à arbitrer entre conseil et contrôle (voir plus loin, section 2.3.2).

L'information anticipée

Un facteur important de prévisibilité du cadre législatif français est la diffusion anticipée d'informations concernant les textes en cours d'élaboration. Le Journal officiel comporte un Titre "Débats Parlementaires", tandis que le site *Legifrance* permet la consultation des dossiers législatifs, y compris les projets et propositions de loi, les rapports et avis des commissions parlementaires, ainsi que les débats parlementaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat. La diffusion anticipée de ces informations est particulièrement utile pour la planification des activités économiques et elle pourrait l'être encore plus si elle s'étendait aux textes réglementaires, par exemple au moyen d'une diffusion publique du "Programme de Travail du Gouvernement" semestriel. Toutefois, les administrations concernées publient souvent des projets de caractère normatif qu'elles estiment d'un intérêt public important, même si cette pratique n'a pas encore un caractère systématique. Par exemple, au moment de la remise en chantier de la réforme du code des marchés publics, la dernière version du projet a été diffusée en ligne par le Ministère de l'économie.

2.1.2 Mécanismes de consultation

La consultation préalable des parties concernées sur un projet de texte ou sur la définition d'une politique est non seulement un moyen puissant d'associer les acteurs économiques et la société civile en général au processus d'élaboration des politiques gouvernementales, mais aussi un outil précieux pour l'administration souhaitant enrôler l'expertise spécifique du secteur privé. C'est une pratique de plus en plus courante dans le système administratif français, en particulier pour ce qui concerne les activités normatives du gouvernement (le processus parlementaire comportant ses propres contrôles de légitimité démocratique et d'expertise), mais qui n'est ni obligatoire ni systématisée. Ces consultations peuvent avoir lieu au sein d'organes consultatifs établis dans un cadre officiel et regroupant des personnalités extérieures à l'administration, choisies en raison de leur représentativité ou de leur compétence, des syndicats professionnels d'employeurs et de salariés, des représentants de la société civile, ou des élus locaux. De par la structure de ces organes il est rare que des parties étrangères y soient représentées en tant que telles, mais leur point de vue peut être exprimé à travers les associations professionnelles françaises participant au processus. Un exemple intéressant est le Forum douane – entreprises, instance permanente de concertation récemment instituée par la DGDDI pour consulter les fédérations professionnelles sur les évolutions réglementaires envisagées et leur offrir la possibilité de relater les difficultés rencontrées afin d'y apporter une solution. Le Forum regroupe 22 membres permanents, issus des chambres consulaires, des fédérations professionnelles générales ou sectorielles représentatives des principaux pôles exportateurs ou importateurs, des professionnels de la logistique et de l'administration, mais d'autres entités concernées qui ne sont pas représentées peuvent être intégrées. Au cours des derniers mois il a lancé deux enquêtes afin de recenser les raisons pour lesquelles des PME qui ont réalisé une seule opération d'importation ou d'exportation n'ont pas renouvelé l'expérience; et afin d'identifier les raisons de la sous utilisation des régimes douaniers économiques.

Les consultations préalables peuvent aussi se tenir de manière plus informelle, dans le cadre de groupes constitués pour l'occasion et réunissant des intérêts pas toujours représentés dans les instances officielles de concertation, de consultations ad hoc avec des représentants des parties concernées identifiés par l'administration, ou de missions exploratoires confiées à des personnalités choisies et visant à consulter toutes les parties prenantes sur un avant-projet. A titre d'exemple, pour la réforme du code des marchés publics, des consultations ont été organisées auprès des élus ainsi qu'auprès des différentes catégories d'acheteurs publics et des associations professionnelles représentatives des opérateurs dans les domaines de la commande publique. Ces consultations ont porté non seulement sur le contenu du texte en cours d'élaboration, mais aussi sur sa lisibilité et son accessibilité.

Les projets réglementaires susceptibles d'avoir des effets sur les échanges sont souvent débattus avec les fédérations professionnelles compétentes. Par ailleurs, le réseau de Missions à l'étranger et de Directions régionales du commerce extérieur, mis en place par la DREE dans le cadre de sa mission de promotion des opérations internationales, sert largement d'appui pour entretenir les contacts nécessaires à

l'information des opérateurs nationaux ou étrangers. Enfin, il est assez courant que les ambassades des pays étrangers, ou, selon les cas, les représentants d'intérêts privés étrangers, adressent aux administrations en charge leurs vues sur des textes ou politiques en cours d'élaboration dont ils ont eu connaissance, une pratique que les partenaires commerciaux de la France trouvent généralement satisfaisante. Outre les contacts directs, l'utilisation croissante des technologies de l'information a fortement promu les contacts en amont entre l'administration et les publics concernés. Ces contacts prennent la forme de forums sur Internet chargés de recueillir des propositions et permettre au grand public de réagir à des projets normatifs ou de politique générale (par exemple, la consultation menée sur le projet de décret d'application de la loi sur la signature électronique). C'est un mécanisme du type *notice-and-comment* (prendre note et faire des commentaires), assez répandu parmi d'autres pays de l'OCDE mais qui ne se pratiquait pas en France avant l'avènement de l'Internet. Il est ouvert à tous sans distinction et peut donc offrir un moyen de réaction supplémentaire à des acteurs économiques qui ne sont pas encore implantés sur le marché français. Depuis 2001 chaque site Internet public national diffusant des informations sur les politiques publiques est censé se doter d'un dispositif de débat avec les citoyens sur des thèmes précis et établir un lien avec le portail www.service-public.fr. Ce portail donnera accès à un répertoire des forums et consultations citoyennes et à une bibliothèque de rapports publics et de données documentaires sur les thèmes d'actualité et sur les politiques publiques.

Ces mécanismes semblent d'importants gages de qualité et de légitimité, mais leur efficacité pourrait être renforcée si les consultations étaient davantage étayées par l'argumentation pour et contre le dispositif ou l'approche proposée, de manière à permettre le développement d'opinions mieux avisées. De même, un suivi des consultations visant à informer sur la teneur des principaux avis exprimés et à expliquer dans quelle mesure ils ont été pris en compte par l'administration et pourquoi rendrait ces mécanismes encore plus utiles.

2.1.3 Procédures de recours

Le cadre administratif français offre un éventail de recours, administratifs et contentieux [pour plus de détails voir Chapitre 2, *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité en France*, GOV/PUMA/REG(2003)3]. Les premiers peuvent intervenir à tout stade de l'élaboration d'une action ou d'un acte administratif, de manière complémentaire et non concurrente du recours contentieux, qui lui n'intervient qu'à posteriori. Le recours administratif peut s'exercer auprès de l'autorité décisionnaire (recours gracieux) ou auprès du supérieur hiérarchique de cette dernière (recours hiérarchique). Un recours contentieux peut être introduit auprès du tribunal administratif territorialement compétent, ou devant le Conseil d'état dans des cas restreints.

Pour qu'une partie soit recevable à engager un recours elle doit démontrer que cet acte porte atteinte personnellement et directement à ses intérêts. Par contre, il n'existe aucune condition tenant à sa nationalité. Les parties non représentées devant un tribunal administratif et qui ont leur résidence hors du territoire national doivent procéder à une élection de domicile dans le ressort du tribunal, qui en pratique s'effectue le plus souvent dans un cabinet d'avocats.

2.1.4 Transparence dans le domaine des réglementations et des normes techniques

16. La transparence dans le domaine des réglementations et des normes techniques est essentielle pour les entreprises dont les produits sont soumis à des dispositions réglementaires divergentes d'un pays à l'autre car elle réduit l'incertitude qui pèse sur les exigences applicables et facilite ainsi l'accès aux marchés nationaux. La France fournit à ses partenaires commerciaux des informations dans ce domaine et leur donne la possibilité de présenter des avis, conformément à ses obligations de notification à l'égard de la Commission européenne et de l'OMC. Les projets de réglementation de produits qui ne sont pas de

pures transpositions des directives d'harmonisation de l'UE, de même que les projets de norme qui s'écartent des normes internationales ou européennes, doivent être notifiés à la Commission européenne en vertu de la directive 98/34. Le système de notification de l'UE a renforcé la transparence du processus car il permet aux partenaires commerciaux de passer au crible les activités réglementaires nationales et constitue un mécanisme d'alerte rapide aux obstacles potentiels au commerce qui peuvent découler de la réglementation sur les produits.

Encadré 1. Communication d'informations dans le domaine des réglementations et des normes techniques : obligation de notification dans l'Union européenne

Pour éviter que l'adoption de réglementations techniques à l'échelon national n'entraîne l'émergence de nouveaux obstacles à la libre circulation des marchandises, les États membres de l'Union européenne sont tenus, aux termes de la directive 98/34 (codification de la directive 83/189), de notifier tous les projets de réglementation technique sur des produits dans la mesure où cette réglementation n'est pas une transposition des directives harmonisées européennes. L'obligation de notification touche toutes les réglementations nationales ou régionales qui comportent des spécifications techniques à respecter obligatoirement dans la commercialisation ou l'utilisation d'un produit, mais également les mesures budgétaires et financières qui visent à encourager le respect de ces spécifications et les accords volontaires auxquels une administration publique est partie. La directive 98/48/CE a élargi la portée de l'obligation de notification de manière à englober les règles applicables aux services de la société de l'information. Les textes notifiés sont par la suite communiqués par la Commission aux autres États membres et ne sont en principe pas considérés comme confidentiels, à moins d'avoir été désignés expressément comme tels.

Après la notification, l'État membre concerné doit s'abstenir d'adopter le projet de réglementation pendant une période de trois mois, au cours de laquelle les effets de la mesure réglementaire sur le Marché unique sont passés au crible par la Commission et les autres États membres. Si la Commission ou un État membre oppose un avis circonstancié soutenant que la réglementation proposée constitue un obstacle aux échanges, le délai est prolongé de trois autres mois. En outre, si une nouvelle législation dans le même domaine est en cours de préparation à l'échelon de l'Union européenne, la Commission peut prolonger ce délai de douze mois supplémentaires. Une procédure pour violation peut être engagée pour manquement à l'obligation de notification ou si l'État membre concerné ne donne pas suite à un avis circonstancié.

La procédure vise d'abord les États membres, mais elle profite aussi au secteur privé en améliorant la transparence des activités de réglementation nationales. Afin de porter les projets de réglementation technique nationaux à l'attention de l'industrie et des consommateurs européens, la Commission publie régulièrement une liste des notifications reçues dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne et, depuis 1999, sur Internet. Toute entreprise ou association de consommateurs intéressée par un projet de réglementation notifié et souhaitant obtenir des informations supplémentaires ou le texte lui-même peut communiquer avec la Commission ou avec le point de contact pertinent dans n'importe quel État membre. La valeur du système pour le secteur privé a encore augmenté en 1999 lorsque la Commission a décidé de publier les notifications sur Internet. Une base de données interrogeable sur les notifications (Système d'information sur les règles techniques – TRIS –)¹, qui remonte à 1997, donne accès au projet de texte et à la notification elle-même, y compris la justification de la réglementation et l'état de la proposition.

La motivation de notification des pays membres et l'efficacité du système ont été grandement renforcées par l'affaire *Securitel* de 1996 dont a été saisie la Cour européenne de justice (arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International SA contre Signalson SA et Securitel SPRL). La décision établit le principe selon lequel le non-respect de l'obligation de notification entraîne l'inapplicabilité de la réglementation technique touchée, qui ne peut être opposable à quiconque.

1 . <http://europa.eu.int/comm/dg03/tris/>

En ce qui a trait aux normes, la directive 98/34 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives des organismes de normalisation nationaux (ONN) et, sur demande, les programmes de travail, renforçant ainsi la transparence et favorisant la coopération entre les ONN. Ce sont les États membres de l'Union européenne, leurs ONN et les organismes de normalisation européens (CEN, CENELEC et ETSI) qui sont les principaux bénéficiaires de l'obligation de déclaration des projets de norme. Le secteur privé peut indirectement participer aux procédures de normalisation dans les pays autres que le sien, par l'intermédiaire de ses propres ONN, qui ont la possibilité de jouer un rôle actif ou passif dans le travail de normalisation des autres ONN.

L'obligation de notification dans le domaine des réglementations et des normes techniques a pour pendant une procédure² qui oblige les États membres à notifier à la Commission les mesures nationales qui dérogent au principe du libre mouvement des marchandises au sein de l'UE. La procédure s'est imposée en raison de la persistance d'obstacles au libre mouvement des marchandises dans le Marché unique. Les États membres doivent notifier toute mesure, autre qu'une décision judiciaire, qui entrave le libre mouvement de produits qui ont été légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et qui a été prise pour des raisons liées à la santé, à la sécurité ou à la protection de l'environnement. C'est ainsi, par exemple, que doit être notifiée toute mesure qui représente une interdiction générale, qui nécessite une modification au produit ou qui oblige à retirer un produit du marché. Jusqu'à présent, cette procédure n'a produit que des résultats limités.

Source : Commission européenne.

17. Lorsque les projets de réglementation notifiés ne sont pas fondés sur des normes internationales pertinentes, la Commission européenne transmet³ l'information au Secrétariat de l'OMC et aux autres membres de l'OMC conformément aux obligations contractées aux termes de l'article 2.9 de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce de l'OMC. La Commission européenne présente aussi à l'OMC au nom des États membres des notifications, en application d'autres règles de l'OMC (dont l'article 7 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et les accords de l'OMC sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc.).

2.1.5 *Transparence dans les marchés publics*

18. La transparence dans les marchés publics est une condition essentielle à l'ouverture efficiente du marché des travaux publics, des fournitures et des services à la concurrence internationale.

Encadré 2. Règles de l'UE sur les marchés publics

Dans l'Union européenne, les marchés publics comptaient en 1996 pour 11 pour cent du PIB. Parmi les pays membres de l'OCDE ils chiffrèrent pour 20 pour cent du PIB en 1998 (OCDE, 2001). Cet enjeu important a fait des marchés publics une des pierres angulaires du Marché unique⁴ et a mené à l'adoption d'une série de règles visant à promouvoir un climat d'ouverture et d'équité ainsi qu'à assurer une meilleure concurrence dans le domaine des travaux publics, des fournitures et des services. Avant l'introduction des directives européennes la participation des entreprises étrangères ne dépassait pas deux pour cent des

2. Cette procédure a été établie dans une décision de décembre 1995 du Conseil européen et du Parlement européen (décision 3052/95) et a pris effet le 1^{er} janvier 1997.

3. Cette procédure de notification est distincte de celle prévue dans la directive 98/34/CEE.

4. Commission européenne, *The cost of non-Europe in public procurement* (Cecchini Report), 1988.

soumissions totales des marchés publics. Des structures spéciales s'appliquent aux services publics (énergie, eau et transports). Les principales prescriptions des règles de l'UE sur les marchés publics sont résumées ci-après :

Information : Les pouvoirs adjudicateurs doivent publier un avis indicatif de la totalité des achats par catégorie de produits qu'ils envisagent d'adjuger au cours des douze mois suivants. La liste indicative annuelle et tout contrat dont la valeur estimative dépasse les seuils spécifiés doivent être publiés dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne. Les avis doivent indiquer la procédure d'adjudication autorisée qui a été choisie (appel d'offres ouvert, appel d'offres non concurrentiel, marché de gré à gré) et préciser des critères de sélection et d'adjudication objectifs. Les pouvoirs adjudicateurs doivent faire connaître les résultats de l'appel d'offres au moyen d'un avis dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne. Les dispositions relatives à la durée minimale du processus d'appel d'offres permettent à toutes les parties intéressées de présenter une soumission.

Recours : Les États membres doivent avoir en place des procédures de contrôle judiciaire des décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs. Plus particulièrement, ils doivent prévoir la possibilité de mesures intérimaires permettant de suspendre les procédures pour l'adjudication des marchés publics, l'invalidité des décisions prises illégalement et d'accorder des dommages intérêts aux parties lésées par une infraction. Les directives de l'UE stipulent que ces procédures doivent être appliquées de façon efficace et diligente. En pratique, il peut être difficile de juger de l'efficacité et de la diligence compte tenu de la grande diversité des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE.

Absence de discrimination : Ce principe est établi dans le Traité de Rome, qui interdit la discrimination ou les restrictions dans l'adjudication des marchés pour des motifs de nationalité et qui prohibe le recours à des restrictions quantitatives aux importations ou à des mesures ayant des effets équivalents.

Recours à des normes internationales : Les règles de l'UE préconisent le recours à des normes techniques reconnues pour les spécifications, les normes européennes l'emportant sur les normes nationales.

En mai 2000, la Commission européenne a déposé des propositions visant à coordonner et à moderniser le cadre réglementaire pour les marchés publics. Elles comprennent la codification des directives sur les travaux publics, les fournitures et les services, qui sont refondues en un seul texte, des incitations à un usage plus répandu des technologies de l'information dans les marchés publics et la promotion d'un dialogue renforcé et plus transparent entre les pouvoirs adjudicateurs et les soumissionnaires pour la détermination des conditions des marchés. Enfin, à mesure que les services publics seront effectivement ouverts à la concurrence, ils seront progressivement exclus de la portée de la réglementation.

Source : Commission européenne.

2.2 Mesures pour assurer la non-discrimination

19. L'application des principes de non-discrimination, à savoir le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national, dans l'élaboration ou la mise en œuvre de la réglementation, a pour but d'assurer l'égalité des conditions concurrentielles pour les produits et les services similaires indépendamment de leur origine et, par conséquent, de maximiser l'efficacité de la concurrence sur le marché. L'importance accordée au respect de ces principes, qui sont à la base même du système commercial multilatéral, dans l'élaboration et l'application de la réglementation, est un indicateur utile des efforts globaux que déploie un pays pour promouvoir un régime réglementaire favorable au commerce et à l'investissement.

2.2.1 *Non-discrimination dans la réglementation nationale*

20. En tant que pays membre de l'OMC la France adhère aux principes de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national. Ayant ratifié le traité de Marrakech en 1994 la France reconnaît ces principes comme piliers importants du système commercial international. Egalement, le respect de ces principes trouve son expression dans la politique macroéconomique et industriel du pays qui cherche à attirer des investissements étrangers directs en créant un environnement économique stable et un site attirant pour les investisseurs français et étrangers. L'entité qui contrôle le respect de ces principes est le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). Le pays est donc fier d'avoir des mécanismes correspondants en place qui assurent le respect du principe de la NPF et du traitement national. Il n'existe pas de dérogations du principe de la non-discrimination en ce qui concerne l'offre de biens.

Notamment dans le domaine des marchés publics la France s'est engagée à respecter la non-discrimination. Elle a signé à l'OMC l'Accord sur les marchés (AMP), un traité qui oblige les Parties membres d'« accorder aux produits et services de toute autre Partie à l'accord et à ses fournisseurs nationaux et de ne pas exercer de discrimination entre les produits, les services et les fournisseurs des autres Parties. » Ces dispositions s'appliquent aux marchés qui dépassent un certain seuil et peuvent être sanctionnées juridiquement. La méconnaissance des principes de liberté d'accès et d'égalité de traitement, constitue une cause d'illégalité de nature à entraîner l'annulation du marché ou de la décision de le passer. Elle peut trouver son expression par le manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Un nombre important de services n'est pas soumis à la clause NPF puisque la France n'a pas souscrit d'engagement auprès de l'OMC dans le cadre du GATS. Notamment les secteurs en relation avec la culture, ainsi que les investissements et l'exercice des positions de gestion sont restreints au libre commerce et au libre accès des personnes naturelles. Vu l'importance des services dans l'économie (75 pour cent du BIP) on peut craindre que ces restrictions ne soient défavorables à la croissance économique.

Culture

21. Au sein de l'Union européenne et comme certains autres pays, tel que le Canada par exemple, la France soutient le concept de la diversité culturelle. Ce concept qui a remplacé celui de l'exception culturelle, reconnaît les valeurs culturelles comme bien public qui ne peut pas être régi par les seules lois du marché. Selon le concept les valeurs culturelles, l'identité, la préservation de la langue ainsi que les histoires et mythes d'un pays vont au-delà d'une logique purement économique. Le maintien de la diversité culturelle contribue à la qualité de vie et sert comme ressource d'identité collective en préservant la mémoire du passé et en servant de guide pour le futur d'une société. (Gordon, 2000) Même si la culture et le marché s'influencent mutuellement, la France considère donc qu'elle est un secteur soumis à des considérations particulières. Cette non-libéralisation a permis à la France de conserver ses politiques nationales et européennes pour protéger certaines industries. Ainsi la notion de la diversité culturelle signifie aussi un enjeu économique et a comme but de rendre les secteurs exemptés particulièrement dynamique. (Lalumière, 2000)

22. En pratique cette approche se traduit dans un nombre important de restrictions. L'ensemble de l'Union européenne maintient une exemption au GATS pour les services audiovisuels. Au-delà la France maintient des exemptions pour les services de presse, des télécommunications et des loisirs (théâtre, groupes de musique, cirque). La participation étrangère dans des agences de presse publiant en français ne doit pas dépasser 20% de capitale ou des droits de vote de l'entreprise, le but étant de protéger les fournisseurs français. L'accès au marché français est sujet à des conditions de réciprocité. Dans les services des télécommunications la présence commerciale (GATS mode 3) est aussi limitée. Les personnes d'origine d'un pays tiers ne peuvent pas posséder plus de 20% de capitale ou des droits de vote d'une

entreprise qui établit ou pourrait établir une infrastructure hertzienne pour la fourniture de services des télécommunications. Dans le domaine des services récréatifs la France maintient des limitations à la présence des personnes naturelles (GATS mode 4). L'admission agréée temporaire au marché est seulement accordée aux artistes ayant un contrat de travail avec une entreprise agréée et le permis de travail est accordé pour une période ne dépassant pas neuf mois, renouvelable pour trois mois.

Investissement

23. Les limitations à l'investissement mentionnées s'appliquent d'une façon légèrement différente par rapport aux procédures exigées par d'autres investissements. Si la participation étrangère au capital ou aux droits de vote dépasse 33,33% ou 20% pour des entreprises cotées, les règles suivantes s'appliquent : Les investissements inférieurs à 50 million de FF dans des entreprises françaises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 500 million de FF sont illimités, sous réserve d'un délai de 15 jours suivant la notification préalable de l'investissement et la vérification des montants en question. Pour les autres investissements l'autorisation d'investir est tacitement accordée après un délai d'un mois suivant la notification préalable, à moins que le Ministère des affaires économiques n'ait, dans des circonstances exceptionnelles, exercé son droit de différer l'investissement. La participation étrangère dans des entreprises récemment privatisées est déterminée cas par cas par le gouvernement.

24. Les investissements dans des secteurs considérés comme l'expression de l'intérêt national (20 en somme), tel que la défense ou la production des armes, sont pratiquement inaccessibles aux investissements des pays tiers.

Présence de personnes physiques

25. La présence des citoyens d'un pays tiers (GATS mode 4) dans des positions clés de l'économie est dans un grand nombre de cas soit limité de jure soit rendu difficile de facto. La possession de la nationalité française ou d'un pays membre de l'UE est obligatoire pour la position de directeur gérant d'une entreprise. Cette réglementation s'applique dans les services tel que les services comptables, d'architecture, la sécurité, les hôpitaux et les finances. Dans ce dernier cas la nationalité est une condition pour le poste du directeur général, du président du comité des directeurs et pour un minimum de deux tiers des administrateurs dans des sociétés d'investissement à capital fixe. Les postes de gestion peuvent être tenus par des nationaux de pays tiers sur décision du ministère des affaires économiques dans les services comptables et de l'architecture. Le directeur d'une entreprise de services industriels, commerciaux ou artisanaux a besoin d'une autorisation spéciale, la carte de commerçant, s'il/elle n'a pas un permis de résidence permanente. L'obtention de cette carte demande un parcours administratif exceptionnel qui peut durer plus d'un an.

26. La nationalité française ou celle d'un pays membre de l'UE est également une condition pour l'exercice des professions médicales et paramédicales, telles que la médecine, la médecine vétérinaire et la pharmacie, des activités de recherche et de développement, les services d'enseignement, et pour certains métiers dans le tourisme. L'accès aux professions médicales est pourtant ouvert dans le contexte de certains quotas annuels. La profession de pharmacien peut être exercée par des citoyens de pays tiers en possession d'un diplôme universitaire français en pharmacie. L'admission temporaire des chercheurs est soumise à un examen de besoins économiques. Les personnes concernées doivent avoir un contrat de travail avec un organisme de recherche et leur permis de travail est accordé pour une période ne dépassant pas neuf mois, renouvelable pour la durée du contrat. L'accès aux services de l'éducation peut être accordé par les autorités sous condition de preuve de compétences.) D'autres activités, telles que la médecine vétérinaire, les opérations de courtage dans les marchés d'intérêt national, ou les services de guide touristique ne sont pas accessibles aux étrangers.

27. L'illustration des dérogations données ici n'est point exhaustive, pourtant la liste est longue et compliquée à suivre. Tandis que la doctrine de la diversité culturelle a toute sa légitimité, la manière dont elle est appliquée pose des questions. La limitation de l'investissement étranger, de la présence commerciale et de personnes naturelles dans les domaines vus en relation avec la culture ne représente pas seulement une distorsion à la concurrence et une création de monopoles artificielles, mais elle limite aussi le choix des consommateurs et surtout le flux libre de la créativité. Dans l'économie de savoir le flux libres de nouvelles idées est décisif pour le niveau de l'innovation et la continuité d'un avantage concurrentiel au niveau mondial. Il est donc sujet de discussion si l'interprétation de la doctrine de la diversité culturelle n'empêche pas elle-même la diversité culturelle qu'elle devrait défendre en faveur de la culture nationale. Les restrictions au niveau des investissements ne s'expliquent pas par la doctrine de la diversité culturelle. Vu le niveau actuel des investissements étrangers en France il est bien probable qu'une relaxation du régime aurait un impact positif sur le taux des investissements. La réduction des obstacles à la participation aux professions réglementées aurait également un impact global énorme en faveur de la concurrence, de l'établissement de l'économie da savoir et ainsi sur la croissance économique. Les obstacles à l'entrée sur le marché et les formalités qui entravent l'exercice de services professionnels, notamment la carte commerçante, sont actuellement le sujet d'une révision.

2.2.2 *Accords préférentiels*

28. Les accords préférentiels accordent un traitement plus favorable à certains pays et s'écartent donc théoriquement du principe de la NPF et du TN, mais la participation d'un pays à des accords préférentiels ne témoigne pas en soi d'un manque d'engagement à l'égard du principe de non-discrimination. Pour évaluer l'application de ce principe, il convient de tenir compte de l'attitude des pays participants envers les pays non membres du point de vue de la transparence et des effets discriminatoires potentiels. Les pays tiers doivent avoir accès à l'information sur le contenu et le fonctionnement des accords préférentiels pour pouvoir évaluer judicieusement leurs effets possibles sur leurs propres intérêts commerciaux. En outre, les mesures réglementaires de fond, se rapportant par exemple à des normes et à l'évaluation de la conformité, peuvent s'avérer discriminatoires pour des pays tiers. C'est le cas notamment lorsque les normes reconnues par les partenaires dans un accord préférentiel sont difficiles à respecter par les pays tiers.

29. L'accord préférentiel le plus important auquel participe la France est de toute évidence celui des Communautés européennes tandis que tous les autres accords préférentiels font partie intégrante de la politique commerciale commune de l'Union européenne (soit les accords conclus avec les pays de l'AELE, les accords d'association avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est et avec les pays méditerranéens, la Convention de Cotonou avec les États ACP et les accords dans le cadre du Système généralisé de préférences avec les pays en développement). Ces accords sont gérés de façon très transparente par l'Union européenne. L'information est facilement accessible aux pays non membres intéressés sur divers supports, incluant Internet et des publications comme le *Bulletin européen*. En outre, l'information sur les accords préférentiels est communiquée aux pays tiers dans des notifications à l'OMC. Le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC passe en revue tous les accords préférentiels dans un processus comprenant, entre autres, des questions et des réponses écrites. Dans ce contexte, les pays tiers qui considèrent que les accords préférentiels leur portent préjudice disposent de recours. Dans l'examen des propositions de nouveaux accords préférentiels, le Conseil européen se penche sur un certain nombre de questions stratégiques, dont la compatibilité avec toutes les règles pertinentes de l'OMC, l'incidence sur les autres engagements extérieurs de la Communauté et l'aptitude de l'accord à soutenir le développement du système commercial multilatéral.

2.3 *Mesures pour éviter les restrictions inutiles aux échanges*

30. Au cours de l'élaboration d'une réglementation visant à atteindre un objectif particulier, il convient de favoriser l'approche qui atteint le dit objectif avec le moins d'effets restrictifs sur le commerce. Pour identifier une telle approche il faut tenir compte des risques liés au non réalisation de l'objectif visé. Le recours à des normes axées sur la performance plutôt que sur la conception, comme base d'une réglementation technique, ou le recours à des mesures fiscales ou à des permis négociables plutôt qu'à des réglementations pour atteindre le même objectif légitime illustre bien l'application de ce principe. Sur le plan des procédures, le respect effectif de ce principe suppose que l'on se penche sur l'aptitude des dispositions envisagées à obliger ou à encourager les responsables de la réglementation à éviter les restrictions inutiles au commerce et à justifier les dérogations, que l'on examine les modalités d'évaluation de l'impact de la nouvelle réglementation sur le commerce et l'investissement internationaux, que l'on vérifie dans quelle mesure les organismes d'élaboration de la politique commerciale de même que les négociants et investisseurs étrangers sont consultés dans le processus d'élaboration de la réglementation et qu'on s'interroge sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer l'accès des parties étrangères aux mécanismes de règlement des différends.

2.3.1 *L'impact de la réglementation sur le commerce*

Il n'y a pas en France de dispositions spécifiques visant à éviter les réglementations et les pratiques administratives qui apportent des restrictions excessives aux échanges. Il appartient donc à chaque ministère, agence ou administration d'élaborer et d'appliquer des réglementations et des pratiques administratives qui ne nuisent pas à la libre circulation des marchandises, des services et des investissements. Or, un environnement réglementaire relativement complexe et une tradition paternaliste de l'administration, ont créé des rigidités et des lourdeurs, ainsi qu'un certain degré d'incompréhension entre l'administration et le monde de l'entreprise.

La paperasserie et les charges administratives sont un important sujet de mécontentement des acteurs économiques opérant sur le marché français, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Selon le rapport sur la compétitivité mondiale (Global Competitiveness Report, 2002), reflétant les perceptions de la communauté des entreprises, la France se trouve à la 60ème position sur 75 pays en ce qui concerne le fardeau réglementaire, la 57ème position pour ce qui est du fardeau administratif pour les start-up et la 35ème position concernant le coût de changement institutionnel.

La France est de plus en plus consciente de cette faiblesse et a entrepris plusieurs actions en vue d'y remédier, la plus récente étant la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Cette loi porte entre autres sur la simplification et l'harmonisation des procédures et des régimes fiscaux, l'allègement des collectes de données statistiques, ou la simplification des dispositions du droit du commerce. Elle cible également les procédures au cadre desquelles l'autorisation administrative préalable actuellement applicable n'est pas vraiment nécessaire et pourrait être remplacée par une déclaration sur l'honneur, accompagnée d'éventuels contrôles à posteriori. La loi permet au gouvernement d'accélérer le processus de simplification, en l'habilitant à prendre les dispositions législatives nécessaires par voie d'ordonnance. Il ne constitue donc que la première étape d'un effort beaucoup plus vaste, qui pourra être jugé seulement sur la base des mesures concrètes contenues dans les ordonnances d'application. Toutefois, son raisonnement, selon lequel "...il appartient aux administrations de gérer la complexité des procédures qui sont imposées aux citoyens" est prometteur pour l'avenir, à condition de le voir adopté par les administrations en question.

Un organisme rattaché aux services du Premier ministre, la Commission pour les Simplifications Administratives (COSA) impulse et coordonne les mesures gouvernementales dans le domaine de la simplification des formalités administratives. La COSA reçoit de la part des différents départements ministériels des plans de simplification accompagnés de fiches d'impact visant à mesurer les effets escomptés pour les usagers concernés, particuliers ou entreprises. De 1999 à 2002 elle a entrepris de repenser l'ensemble des formulaires administratifs, réduisant ainsi le nombre en circulation de 40% et supprimant les pièces justificatives à joindre qui n'étaient plus jugées nécessaires. Plusieurs de ces formulaires sont désormais disponibles en ligne.

Par ailleurs le gouvernement a mis en place des téléprocédures visant de faciliter les démarches des entreprises auprès des administrations. Le portail net-entreprises permet aux entreprises d'effectuer la plupart des déclarations sociales en ligne (www.dads.cnaf.fr/netentreprises.html). Un certain nombre de déclarations fiscales ont également été informatisées, telles que la déclaration et le règlement de la TVA, ou le transfert de données fiscales et comptables.

L'impact potentiel des réglementations en cours d'élaboration sur les échanges et l'investissement n'est pas évalué de manière formelle. Il existe actuellement l'obligation d'entreprendre une analyse d'impact de la réglementation (AIR), afin d'évaluer à priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées, mais cette évaluation ne couvre pas spécifiquement les effets sur l'ouverture du marché. Par ailleurs, même si l'étude d'impact est censée mesurer l'impact des réglementations sur l'activité des entreprises et analyser globalement leurs effets micro-économiques et macro-économiques, leur réalisation tardive et leur qualité inégale ne leur permet pas d'éclairer de manière satisfaisante le processus de décision [pour une analyse plus détaillée, voir chapitre 2, *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité en France*].

En l'absence d'un outil d'AIR adapté à cet effet, la procédure interministérielle d'élaboration du dispositif réglementaire constitue le principal "filtre" en amont pour les réglementations ayant un impact indu sur les échanges et les investissements internationaux. Cette procédure, conduite sous l'autorité du SGCI, dont le Secrétaire Général est traditionnellement le Conseiller pour les Affaires européennes du

2.3.2 Réduire des effets restrictifs de la réglementation sur les entreprises

31. En tant que potentiel d'amélioration les entreprises étrangères mentionnent le niveau des impôts, les restrictions du marché de travail et de la production ainsi que la paperasserie et la charge administrative.-

32. Les acteurs au marché français, soit domestiques ou étrangers, sont confrontés par la paperasserie et des charges administratives. L'index de la concurrence mondiale (Global Competitiveness Report, 2002) accorde à la France le rang 60 sur 75 dans la catégorie « charges de réglementation ». Des charges administratives pour des start-up (rang 57/75) et les frais de changement institutionnel (rang 35/75) sont également élevés. Le livre annuel de la concurrence mondiale (World Competitiveness Yearbook, 2002 IMD, 2002. The World Competitiveness Yearbook covers 40 countries. The survey combines statistics from international, regional and national sources with an executive opinion survey. In 2002 3 532 responses were received.) attribue à la France également la 35^e place parmi les 49 pays examinés et soutient ainsi l'argument que les charges administratives empêchent l'activité commerciale. Les raisons pour cette situation sont multiples, mais surtout à chercher dans la culture d'une administration portant l'héritage historique. La compréhension napoléoniste de l'état est présente dans l'intuition des lois, le nombre totale des lois et la gestion des lois. Selon la vue des partenaires principaux des échanges de la France l'interaction avec l'administration suit un schéma paternaliste. (Source : Interviews with Chambers of Commerce, business associations, embassies) -> I was moved here from the intro, please place me.

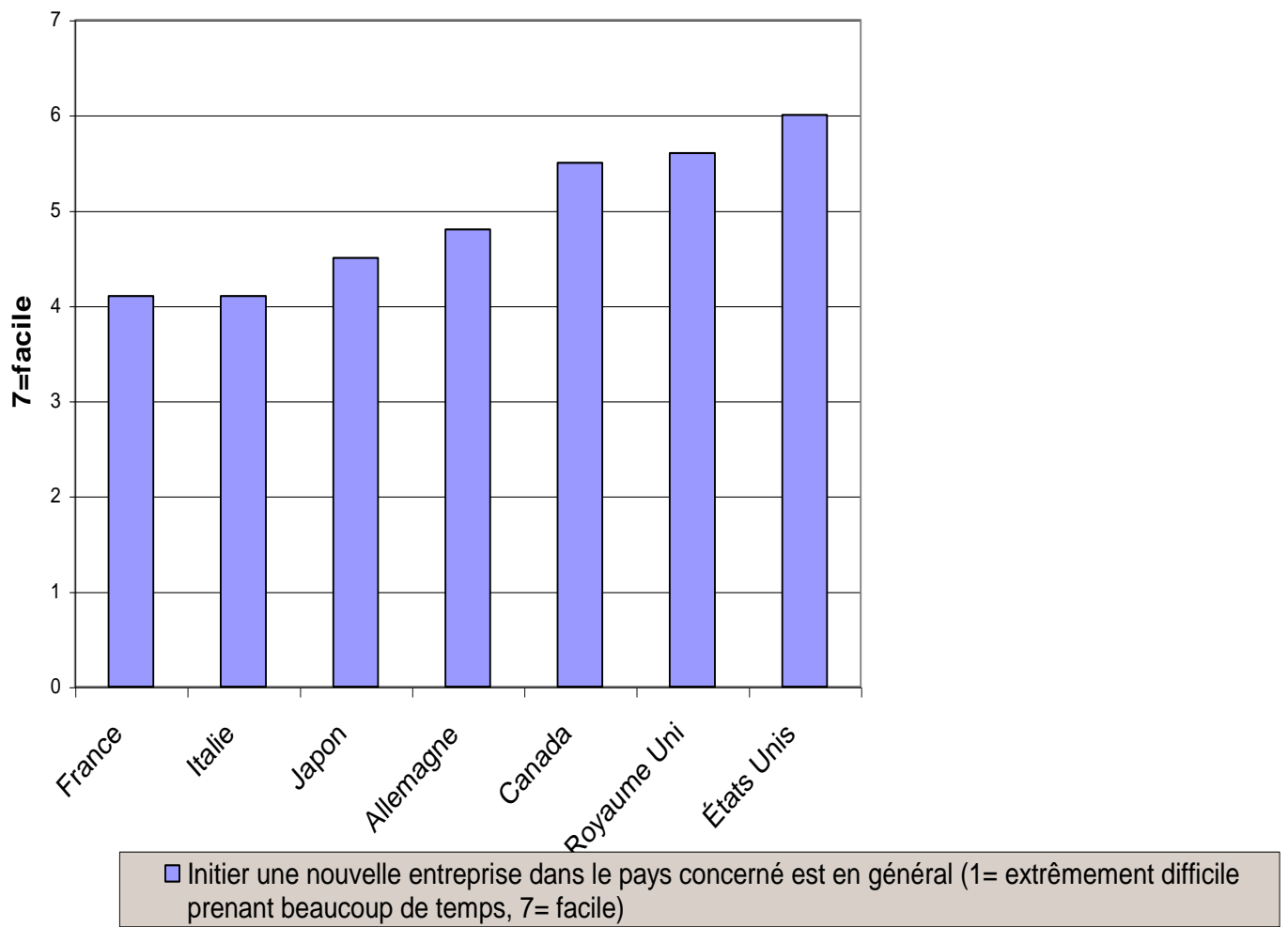
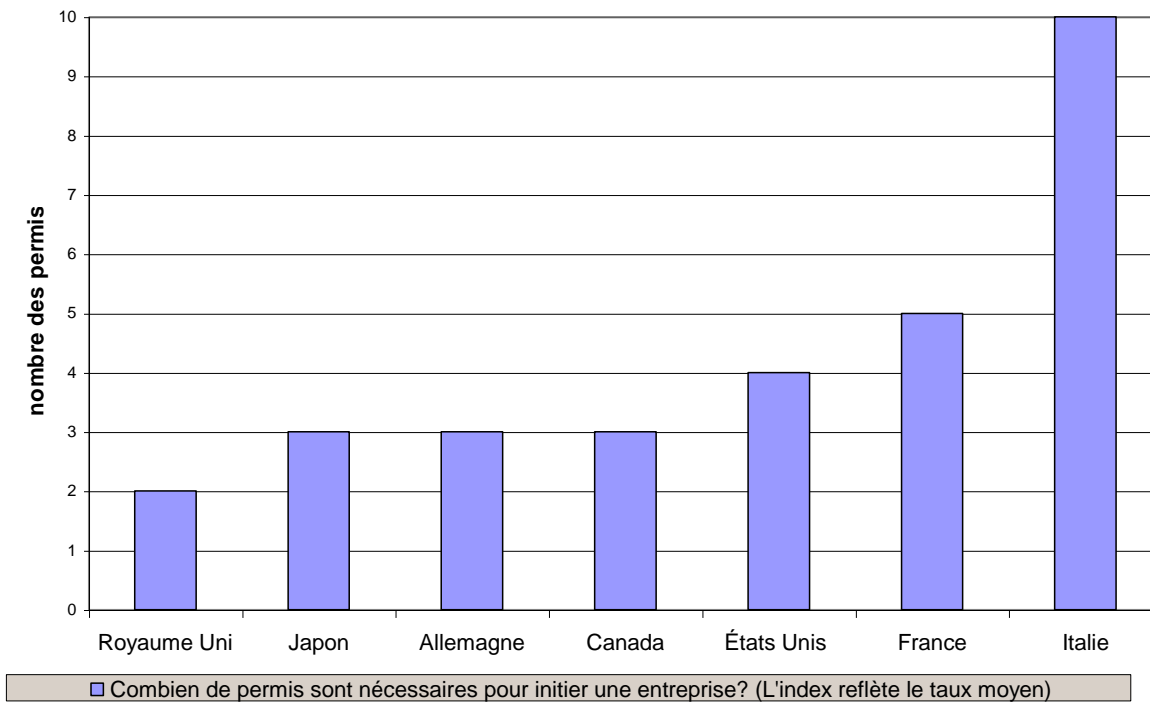


Tableau 1. Index des charges administratives pour les nouvelles entreprises

Source : Global Competitiveness Report, 2002⁵

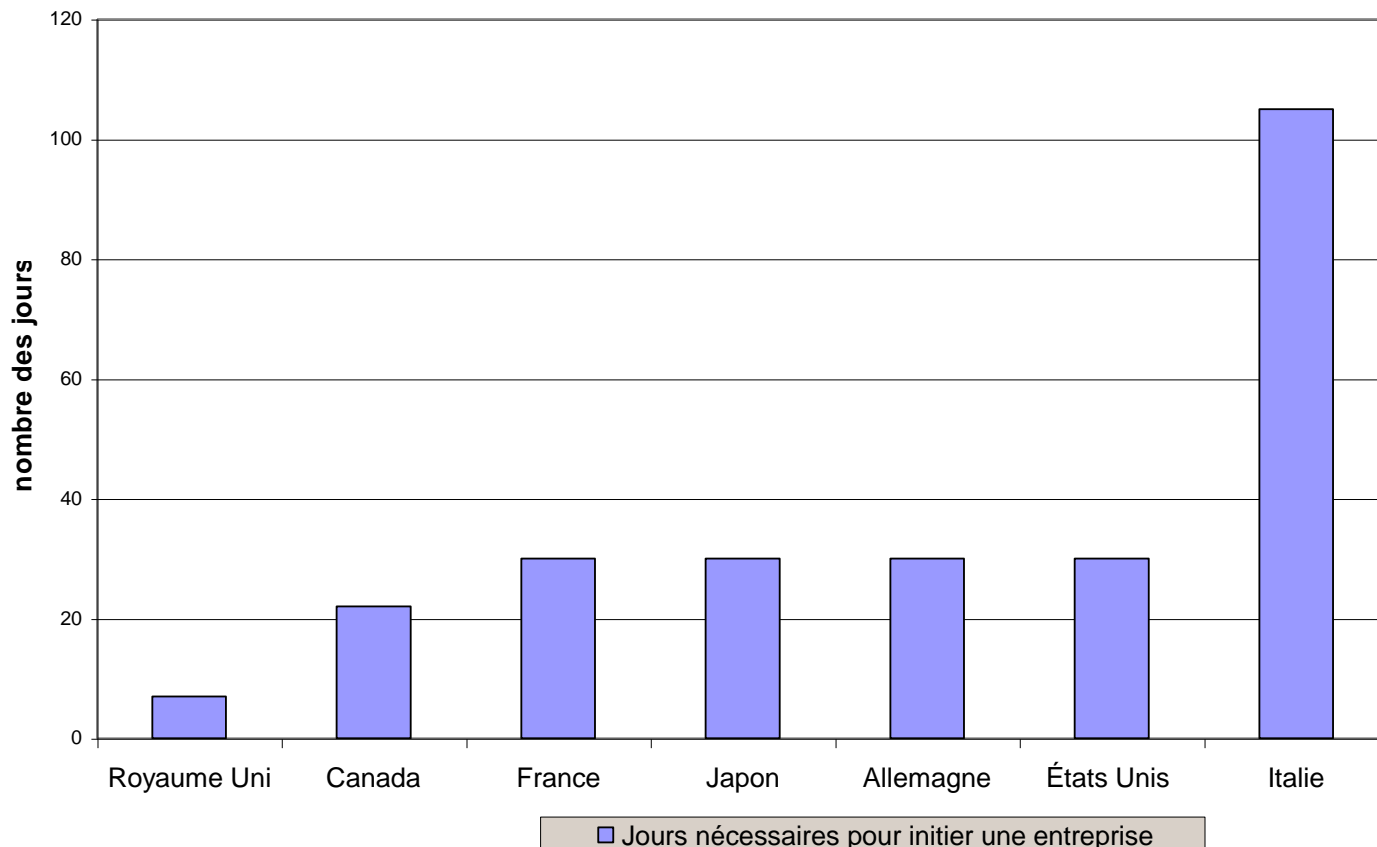
Tableau X. Nombre de permis nécessaires pour initier une nouvelle entreprise

⁵ L'index utilise deux approches. La première a pour cible de déterminer les « institutions et politiques économiques favorable au croisement économique à moyen terme. La deuxième utilise des indicateurs micro-économiques tel que la structure des marchés et des données statistiques mesurant la politique économique et ses institutions. En totale 75 économies sont évaluées. Les deux approches combinent des données quantitatives avec les résultats d'un sondage effectué parmi des directeurs d'entreprise. En 2001 4600 réponses ont été introduit dans le sondage. Ainsi l'index reflète les perceptions et vues de la communauté des entreprises.



Source : Global Competitiveness Report, 2002

Tableau 2. Jours nécessaires pour initier une entreprise



Source : Global Competitiveness Report, 2002

2.3.3 L'exemple des procédures relatives aux licences

Encadré 3. Promotion de la compétitivité par l'amélioration de l'environnement des entreprises. Initiatives de simplification dans l'Union européenne.

Les efforts visant à améliorer l'environnement des entreprises par une meilleure qualité de la réglementation et la réduction des lourdeurs administratives sont au cœur de la stratégie adoptée par l'Europe pour réaliser le Marché unique. Les initiatives qui ont pour but de simplifier l'environnement de l'entreprise en Europe comprennent le projet *Simplifier la législation relative au marché intérieur* (SLIM), le groupe de travail pour la *Simplification de l'environnement des entreprises* (BEST) et le *Panel d'évaluation des entreprises européennes*.

SLIM, qui a été lancé en 1996, est une évaluation à posteriori de l'impact de la réglementation et un mécanisme de codification. De petites équipes, composées de fonctionnaires des États membres et d'utilisateurs de la législation, passent en revue la législation communautaire dans des secteurs particuliers dans le but de présenter des suggestions concrètes de simplification. Ces suggestions, qui n'ont pas force exécutoire, peuvent alors servir de fondement à des modifications proposées par la Commission au Conseil. On s'intéresse avant tout aux dispositions qui donnent lieu à des frais élevés de mise en œuvre, à de lourdes formalités administratives, à des divergences dans l'interprétation ou dans les mesures d'exécution nationales et à des difficultés d'application. Les domaines d'examen peuvent être proposés par les organismes de réglementation ou les associations d'entreprises, qui signalent les problèmes à aborder et les avantages escomptés de la simplification. La législation examinée a habituellement au moins cinq ans d'existence, ce qui permet de mieux en dégager les points forts et les points faibles.

Depuis 1996, on a effectué des examens SLIM dans 14 secteurs, dont les plantes ornementales, la classification des substances dangereuses, le préemballage, les produits de construction, les engrais, la compatibilité électromagnétique, les services bancaires, le droit des assurances et des sociétés, la

reconnaissance des diplômes, les règles de sécurité sociale, la TVA, les statistiques sur le commerce intérieur et la nomenclature du commerce extérieur. La Commission a proposé des modifications à la législation dans six de ces secteurs et trois d'entre elles ont été adoptées par le Conseil et le Parlement. Les propositions relatives aux secteurs restants sont en cours d'élaboration. L'efficacité du projet a récemment été évaluée par la Commission, qui a souligné l'importance d'un suivi approprié par les institutions de l'UE pour les suggestions concrètes mises de l'avant par les équipes SLIM. A vrai dire, les recommandations SLIM sont formulées en moyenne en moins de six mois mais le processus par la suite ralentit considérablement. Comme les coûts de la réglementation et des formalités administratives liées aux réglementations nationales et régionales étaient évalués à une fourchette de 3 à 5 pour cent du PIB de l'UE, certaines équipes SLIM ont essayé d'instituer des examens parallèles de la mise en œuvre nationale de la législation communautaire révisée. Ces essais étaient cependant trop ambitieux pour réussir compte tenu des moyens et des ressources à la disposition des équipes. Il a donc été proposé de compléter les examens SLIM par des examens parallèles coordonnés dans les États membres eux-mêmes.

Le groupe de travail BEST a été créé en 1997 avec le mandat d'étudier l'environnement réglementaire et administratif et d'examiner les mesures de soutien qui influent directement sur la compétitivité des PME. Il comprenait des représentants du monde des affaires, des fonctionnaires et des universitaires. Les recommandations portaient sur l'accès au financement, la gestion des ressources humaines et la formation, l'innovation et le transfert de technologies, de même que sur tous les aspects de l'administration publique et de ses contacts avec les entreprises. En ce qui a trait à l'amélioration de l'administration publique, il était soutenu avec force que l'évaluation de l'impact de la réglementation sur les entreprises devait être un aspect primordial du processus décisionnel, que la création de PME devait être facilitée par la simplification des procédures applicables et que la transparence et l'efficacité des règles opérationnelles devaient être améliorées. Un plan d'action a été dressé en 1999 d'après les conclusions du rapport BEST. La plupart des mesures qui en découlent sont actuellement en cours d'exécution.

Les Panels d'évaluation des entreprises européennes ont d'abord été établis en 1998 en tant que projet pilote dans le cadre du système d'évaluation de l'impact de la réglementation sur les entreprises de la Commission européenne. Les Panels devaient être un complément des procédures de consultation existantes et visaient à évaluer les coûts de conformité et les charges administratives, en particulier dans le commerce international et l'industrie, de même qu'à trouver des solutions de rechange. Ils devaient être établis à l'échelon national dans chaque État membre ayant manifesté sa volonté de participer et leur mode de fonctionnement devait être conforme aux traditions et aux procédures du pays membre pour les consultations. Les Panels devaient réunir des entreprises représentatives des secteurs concernés et travailler selon des échéanciers serrés pour éviter de retarder le processus législatif. Leurs conclusions devaient alors être prises en compte dans l'analyse coûts-avantages entreprise par la Commission.

Au cours du projet pilote, les Panels d'entreprises européennes ont été convoqués pour évaluer la proposition sur la représentation fiscale pour la TVA, la comptabilité et les déchets d'équipements électriques et électroniques. De 1 067 à 1 744 entreprises ont été consultées dans toute l'Europe. Le taux de réponse au questionnaire a varié de 35 à 43 pour cent. Après chaque consultation, un rapport a été produit expliquant les opinions des répondants et les mesures envisagées par la Commission compte tenu de ces opinions. Après deux consultations sur des questions moins litigieuses, le Panel sur les déchets d'équipements électriques et électroniques a conclu que 77 pour cent des entreprises touchées jugent que la proposition représente une charge administrative et autour de la moitié d'entre elles estime qu'elle va nécessiter des investissements supplémentaires. La Commission tiendra compte de ces préoccupations en mettant la dernière main à sa proposition.

Source : Commission européenne 2000a ; 1999 ; 1998a,b,c

3.4 *L'exemple des procédures douanières*

33. Alors que les tarifs douaniers n'ont cessé de baisser grâce aux négociations successives du GATT et de l'OMC, les coûts que représentent les procédures douanières se sont mis à attirer l'attention des entreprises. Les procédures douanières englobent les formalités et les procédures de collecte, de présentation, de communication et de traitement des données exigées par les douanes en rapport avec le mouvement des marchandises dans le commerce international. Les coûts sont engendrés par les exigences de conformité aux demandes de documentation (ce qu'il en coûte pour acquérir et remplir les documents et pour payer leur traitement) ainsi que par les délais de traitement des marchandises transportées aux frontières. Il convient de poursuivre les objectifs des procédures douanières (percevoir des recettes, dresser des statistiques, veiller à ce que le commerce respecte les réglementations applicables, comme celles visant à protéger la sécurité et la santé des humains, la vie animale et végétale et l'environnement, à prévenir les pratiques trompeuses, etc.) de manière à ce que les procédures ne créent d'obstacles inutiles au commerce international. Autrement dit, la réduction des obstacles au commerce ne suffit pas pour assurer la pleine efficacité de la libéralisation si elle ne va pas de pair avec des procédures douanières harmonisées, simplifiées, rapides et sécurisées.

2.4 *Mesures visant à encourager l'utilisation de dispositions ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale*

34. La disparité entre pays des normes et règlements⁶ applicables à des produits semblables, souvent expliqués par des raisons naturelles ou historiques liées au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou aux traditions de production, peut entraîner des coûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises qui exercent des activités sur plusieurs marchés nationaux différents. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, il convient de faire appel à des normes ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale pour fonder les réglementations nationales de manière à faciliter les échanges commerciaux. Les efforts nationaux visant à encourager l'adoption de règles fondées sur des mesures harmonisées, les procédures utilisées pour contrôler les progrès dans l'élaboration et l'adoption de normes internationales et les mesures que prennent les instances réglementaires pour répertorier et appliquer les normes internationales pertinentes sont donc d'importants indicateurs de l'engagement d'un pays à l'égard d'une réglementation efficiente.

6. Selon la terminologie établie dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, les spécifications techniques obligatoires sont appelées « règlements techniques », tandis que les spécifications techniques volontaires sont appelées « normes ».

2.4.1 *L'influence européenne*

35. La politique actuelle de la France en matière de réglementations techniques a été déterminée dans une large mesure par l'adhésion de ce pays à l'Union européenne. L'appartenance à l'UE implique non seulement un engagement ferme à l'égard de l'harmonisation mais aussi la volonté de limiter, dans la mesure du possible, l'intervention de l'État à la définition des exigences essentielles, de façon à ce que les détails techniques soient arrêtés par la voie de la normalisation, des essais et de l'homologation (voir l'encadré 4). Ces principes font partie du cadre institutionnel applicable aux activités de normalisation tel qu'il se dégage de la loi 372 de 1976, qui a été par la suite modifiée de manière à ce qu'il soit tenu compte des obligations de la France découlant des directives de l'UE et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

36. Le principe fondamental sur lequel repose la normalisation en Europe est la subsidiarité par rapport aux normes mondiales. Il est fondé sur l'idée que la conformité des normes européennes aux normes mondiales est de nature à faciliter l'accès des produits européens aux marchés mondiaux. En dehors des travaux de normalisation mandatés par la Commission (voir encadré 4), la plupart des normes sont élaborées à la demande de l'industrie. Un nombre croissant de normes européennes et nationales sont en fait la transposition de normes internationales définies par l'ISO, la CEI ou l'UIT. D'autre part, diverses initiatives ont été prises au niveau européen pour favoriser la transparence et la coopération à l'échelle internationale :

- le processus de normalisation est entrepris en coopération étroite avec toutes les parties concernées, comprenant les pays membres (par l'intermédiaire de tous les organismes nationaux de normalisation de l'UE), l'industrie et les consommateurs (par la participation des associations professionnelles, des associations de consommateurs et des syndicats dans les comités techniques et les groupes de travail chargés d'élaborer les normes) ainsi que les partenaires commerciaux (dans le cadre de l'association avec l'AELE et d'autres pays et des accords de coopération que l'on examinera plus loin) ; les normes produites sont rendues publiques sous forme de publications sur papier ou sur support électronique des organismes de normalisation ainsi que de publications officielles de la Commission européenne ;
- le codage des normes européennes indique clairement leur relation avec les normes internationales ; par exemple, lorsqu'une norme du CEN est une transposition d'une norme ISO, elle sera référencée par le même numéro auquel on ajoutera simplement le préfixe EN avant le préfixe ISO (par exemple, la norme EN-ISO 5079 sur les fibres textiles) ; il en va de même des références nationales (par exemple, la norme ELOT-EN-ISO 5079).

- des accords de coopération ont été signés entre l'ISO et le CEN (Accord de Vienne) et entre la CEI et le CENELEC (Accord de Dresde) afin de parvenir au plus grand rapprochement possible entre les normes européennes et internationales et d'éviter les doubles emplois. Un accord analogue est en cours de préparation entre l'ETSI et l'UIT pour tenir compte des spécificités des télécommunications ;
- de plus, l'UE est partie à l'Accord de 1958 de la CEE-ONU concernant l'harmonisation des normes pour les équipements et les pièces des véhicules à moteur. Cet accord définit les conditions d'approbation technique des équipements et pièces détachées de véhicules à moteur. Il a été complété par des règlements supplémentaires élaborés par le Groupe de travail CEE-ONU sur la construction des véhicules. Les règlements élaborés par la CEE-ONU ont joué un rôle majeur dans l'harmonisation des réglementations au sein de l'UE. Sur ces règlements, 35 ont été reconnus comme l'équivalent des directives de l'UE qui spécifient les exigences techniques pour l'approbation des types de véhicules à moteur.

Encadré 4. Harmonisation dans l'Union européenne

La « nouvelle approche » et « l'approche globale »

L'opportunité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les règles divergentes des États membres nuisent au bon fonctionnement du marché commun a été reconnue dans le Traité de Rome aux articles 100-102 sur le rapprochement des législations. En 1985, il était devenu évident qu'il ne suffisait pas d'avoir recours aux méthodes traditionnelles d'harmonisation pour réaliser le Marché unique. En effet, ces méthodes étaient alourdies par des spécifications très détaillées qui étaient difficiles et fastidieuses à adopter au niveau politique, coûteuses à contrôler au niveau de l'application et souvent dépassées par les progrès techniques qui nécessitaient alors de fréquentes mises à jour. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation s'imposait donc pour assurer dans les faits la libre circulation des marchandises au sein du Marché unique. Le moyen pour y arriver a été inspiré par une décision de la Cour européenne de justice qui, dans son célèbre arrêt concernant *Cassis de Dijon*⁷, a interprété l'article 30 du Traité instituant la CEE comme une obligation des États membres d'admettre dans leur territoire les marchandises commercialisées légalement dans un autre État membre, à moins que leurs règles nationales, compte tenu d'un petit nombre d'objectifs primordiaux, n'exigent un degré supérieur de protection. Cette interprétation a donné l'idée d'une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection accordés et d'une harmonisation fondée uniquement sur ces niveaux, plutôt que sur la solution technique adoptée pour les respecter.

7. Décision du 20 février 1979, *Cassis de Dijon*, CJCE 120/78, ECR p. 649.

En 1985, le Conseil a adopté la « **nouvelle approche** », selon laquelle l'harmonisation ne servirait plus à établir des règles techniques détaillées mais se limiterait à définir les exigences essentielles relatives à la santé, à la sécurité et à d'autres domaines⁸ que les produits industriels doivent respecter avant de pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » en matière d'harmonisation a été complétée en 1989 par l'« **approche globale** », qui établissait les procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes d'homologation, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation. La nouvelle approche requiert que les prescriptions essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives. Cette méthode n'est appropriée que lorsqu'il est objectivement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques ; lorsqu'une vaste gamme de produits est suffisamment homogène ou comporte un risque de nature similaire de manière à justifier des exigences essentielles communes ; et lorsque la catégorie de produits ou le risque en question se prête à la normalisation. De plus, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs où la législation communautaire était déjà arrêtée avant 1985.

Sous le régime de la nouvelle approche, les fabricants ne sont assujettis qu'aux exigences essentielles, qui sont rédigées de façon générique, ne nécessitent pas de mises à jour et n'impliquent pas une solution technique unique. Les fabricants sont donc libres d'avoir recours aux spécifications techniques qu'ils jugent appropriées pour satisfaire aux exigences. Les produits conformes peuvent ainsi circuler librement sur le marché européen.

Selon la nouvelle approche, les normes harmonisées détaillées ne sont pas indispensables. Toutefois, ces normes n'en sont pas moins un moyen privilégié pour faire la preuve de la conformité d'un produit avec les exigences essentielles. L'élaboration à l'échelon européen de spécifications techniques respectant ces exigences n'est plus la responsabilité des organismes de l'UE mais a été confiée à trois organismes de normalisation européens d'après un mandat d'orientation générale convenu entre eux et la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) sont tous trois signataires du Code de bonne pratique de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. Lorsque les normes harmonisées produites par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI correspondent, de l'avis de la Commission, à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, les références sont publiées dans le *Journal officiel*. Les exigences entrent en vigueur aussitôt qu'un État membre les a transposées à l'échelon national et a annulé les normes nationales divergentes. Ces normes n'ont pas de force obligatoire. Toutefois, leur respect permet à un produit de bénéficier d'une présomption de conformité avec les exigences essentielles établies dans les directives de la nouvelle approche dans tous les États membres.

Le fabricant a toujours la possibilité de faire la preuve de la conformité avec les prescriptions essentielles par d'autres moyens. C'est forcément le cas lorsque les normes européennes harmonisées ne sont pas disponibles ou ne le sont pas encore. Chaque directive de la nouvelle approche précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans la liste des procédures équivalentes établies par l'approche globale (appelées « modules ») répondant aux divers besoins selon la situation. Il peut s'agir d'une simple déclaration de conformité du fournisseur, d'un examen du type par un tiers, ou d'un examen en règle d'assurance de la qualité d'un produit. Les pouvoirs publics nationaux ont la responsabilité de choisir et de notifier les organismes compétents autorisés à effectuer l'évaluation de la conformité, mais n'interviennent pas eux-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'un tiers s'impose, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme de l'Union européenne qui a été notifié. Les

8 . Efficacité énergétique, étiquetage, environnement, bruit.

produits qui obtiennent le feu vert après avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation appropriée reçoivent le marquage « CE » permettant leur libre circulation dans tous les États membres, mais obligeant aussi le producteur à assumer l'entière responsabilité pour le produit⁹.

L'avantage de la nouvelle approche et de l'approche globale tient au fait que ces méthodes limitent les prescriptions légales aux éléments essentiels et qu'elles laissent aux producteurs le choix de la solution technique lui permettant de respecter ces prescriptions. Par la même occasion, en mettant en concurrence les organismes notifiés à l'échelle de l'UE et en favorisant la confiance à l'égard de leur compétence au moyen de l'accréditation, l'évaluation de la conformité demeure à l'écart du contrôle national. Le régime des normes, plutôt que d'imposer des exigences décrétées par les pouvoirs publics, est mis au service de l'industrie de façon à offrir des solutions viables à l'obligation de respecter les exigences essentielles qui, toutefois, n'ont pas force obligatoire, en principe. L'aptitude de la nouvelle approche et de l'approche globale à créer un processus de normalisation harmonisé plus souple et efficient dans l'Union européenne dépend donc grandement de la fiabilité des organismes de normalisation et d'homologation européens de même que de l'efficacité réelle du contrôle des États membres. D'une part, les organismes de normalisation et d'homologation européens doivent se caractériser par un haut niveau de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance par rapport à tout intérêt établi, de même qu'ils doivent avoir la capacité d'élaborer les normes nécessaires pour donner une expression concrète aux exigences essentielles dans des délais raisonnables. D'autre part, chaque État membre a la responsabilité de veiller à ce que le marquage « CE » soit respecté et que seuls les produits conformes aux exigences essentielles soient vendus sur son marché. Si les essais effectués par un organisme notifié sont entachés de doutes, les instances de contrôle de l'état membre concerné doivent alors intervenir.

Source : Swann, 1995 ; Commission européenne 1996a,b; 1994; ETSI, 1996

2.4.2 Activités de normalisation

2.5 Rationalisation des procédures d'évaluation de conformité

37. Dans les cas où il n'est pas considéré possible ou nécessaire d'harmoniser les réglementations, le moyen le plus approprié de réduire les barrières techniques dues aux disparités de réglementation peut être de reconnaître les mesures réglementaires établies par d'autres pays comme équivalentes pour atteindre le même objectif. Malgré l'élaboration de normes internationales, il existe encore de nombreux domaines où des règles nationales particulières prédominent, empêchant les fabricants de vendre leurs produits dans tous les pays et de bénéficier d'économies d'échelle. Des frais additionnels sont aussi liés à l'obligation de faire la preuve de la conformité des produits importés avec la réglementation applicable par des essais et des certifications admissibles dans le pays d'importation. La reconnaissance mutuelle des normes nationales en vigueur dans d'autres marchés et des résultats des évaluations de conformité pratiquées dans d'autres pays peuvent réduire considérablement ces coûts. Pour porter fruit, les initiatives internationales visant la reconnaissance mutuelle dépendent naturellement de la qualité des essais, des homologations et

9. Voir la directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 « relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux ».

des accréditations. Afin d'assurer l'adéquation de ces activités avec les besoins des marchés en évolution, les gouvernements confient de plus en plus cette responsabilité à des entités du secteur privé.

2.5.1 Initiatives interétatiques

38. Au sein de l'Union européenne, le principe de reconnaissance mutuelle s'applique aux États membres (voir l'encadré 2 ci-dessus). Selon ce principe, tous les produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un État membre doivent être acceptés par les autres même si leur fabrication est conforme à des règles techniques différentes de celles qui sont en vigueur sur la scène nationale¹⁰. Le principe de la reconnaissance mutuelle a aidé à constituer progressivement un Marché unique pour les produits européens, même si la Commission européenne estime qu'il reste encore beaucoup à faire et qu'elle a mis au point des mécanismes pour mieux contrôler et améliorer l'application du principe¹¹.

39. En plus de ses effets sur la circulation des produits européens, le principe de reconnaissance mutuelle dans le cadre du Marché unique a nettement profité aux fabricants des pays tiers, qui n'ont plus à se soumettre aux exigences de chacun des pays membres de l'UE où ils souhaitent avoir accès, dès lors qu'ils ont satisfait aux exigences de l'un d'entre eux. L'accès aux marchés européens est de plus facilité par les politiques européennes visant à reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires et les résultats des évaluations de conformité réalisées dans des pays tiers. Ces politiques sont élaborées à l'échelon de l'Union européenne, même si leur mise en œuvre relève en partie de la responsabilité des autorités ou des institutions nationales. Elles sont fondées sur la négociation et l'adoption d'Accords de reconnaissance mutuelle (ARM), qui se limitent pour l'instant à la reconnaissance mutuelle des résultats des évaluations de conformité réalisées dans des pays tiers.

40. Chaque ARM est constituée d'une entente cadre générale et d'une série d'annexes sectorielles. L'entente cadre précise les conditions dans lesquelles chaque partie s'engage à accepter les résultats (études et données, certificats et marques de conformité) des évaluations de conformité faites par les organismes d'évaluation de la conformité de l'autre partie, conformément aux règles et aux réglementations de la partie importatrice. Ces règles et réglementations sont définies à l'échelle sectorielle dans les annexes. Si un organisme d'évaluation de la conformité du pays exportateur certifie qu'un produit visé par un ARM est conforme aux règles et aux réglementations du pays importateur, cette certification doit être reconnue comme équivalente par la partie importatrice. Ces dispositions sont particulièrement avantageuses pour les PME, qui peuvent ainsi avoir recours à des laboratoires d'essais locaux moins coûteux pour l'examen et l'homologation des produits à exporter. En se fondant sur les directives de négociations émises par le Conseil en 1992, la Commission européenne a initié des accords de reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité avec les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Israël, la Suisse, le Japon, ainsi qu'avec les pays candidats de l'élargissement de l'UE en 2004. (Tableau X)

Tableau X. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou négociés par l'Union européenne

-
10. Les limites de ce principe, comme la dérogation prévue à l'article 36 du Traité de la CEE, sont à l'origine des efforts en faveur de l'harmonisation des spécifications techniques des produits et ont mené par la suite à l'adoption de la « nouvelle approche ».
11. Comme la notification de toutes les dérogations, conformément à la décision 3052/95 du Parlement européen et la rédaction de rapports d'évaluation. Voir Commission européenne, « Principle of mutual recognition: Working towards more effective implementation », *Single Market News* n° 17, juillet 1999

	Accords de reconnaissance mutuelle						PECA ^d									
	Australie	N. Z.	USA	Canada	Israël	Japon	Suisse	Rép. tchèque	Hongrie	Estonie	Latvia	Lettonie	Slovaquie	Slovénie	Malte	Pologne
Équipement et matériel de construction								N		N	✓					
Produits chimiques, BPL ^a						✓		N								
Produits pharmaceutiques, BPF ^b	✓	✓	✓	✓		✓	✓	N		N	N					
Produits pharmaceutiques, BPL ^a					✓		✓			N	N					
Appareils médicaux	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓							
Produits de médecine vétérinaire								N								
Matériel électrique de faible tension	✓	✓					✓	N	N	✓	N					N
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	N	N	✓	N	N	N	N
Équipements de terminal de télécommunications	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		N					N	N
Équipements sous pression	✓	✓ ^{N^c}					✓	✓	N	N	N					N
Équipements et systèmes utilisés en atmosphère explosive							✓	N								
Attaches																
Appareils à gaz et chaudières							✓	✓	✓	N				N		N
Machines	✓	✓					✓	✓	N	N	N	✓	N	N	N	N
Instruments de mesure																
Aéronefs								N								
Tracteurs agricoles et forestiers							✓									
Véhicules à moteur	✓	N					✓									
Matériel de protection personnelle							✓	✓	N	N		✓	N		N	N
Embarcations de loisirs			✓	✓												
Jouets							✓		N		✓					N
Produits alimentaires										N	N					

✓ Conclu N En négociation.

a = Bonnes pratiques de laboratoire. b= bonnes pratiques de fabrication.

c= L'accord porte sur les équipements simples sous pression. On envisage une généralisation aux autres équipements sous pression.

d = Protocoles de l'accord européen sur l'évaluation de la conformité. Au fur des progressions des négociations sur l'accèsion des changements sont attendus. En 2002 la Roumanie et la Bulgarie ont exprimé leur intention d'ouvrir des négociations sur les PECA avec la Commission européenne

Source : Commission européenne.

2.5.2 Mécanismes d'accréditation

2.6 Application des principes de la concurrence dans une optique internationale

41. Les avantages pour les acteurs économiques de pouvoir accéder à un marché risquent d'être réduits lorsque le cadre réglementaire permet les agissements anticoncurrentiels où ne corrige pas les actions anticoncurrentielles du secteur privé. Il importe donc que les organismes de réglementation permettent aux entreprises nationales et étrangères lésées par des pratiques anticoncurrentielles de défendre leur cause de façon efficace. L'existence des mécanismes de consultation et des procédures de recours concernant le cadre réglementaire ou les agissements du secteur privé qui nuisent à l'accès au marché et à la libre concurrence, la nature des institutions chargées d'instruire les plaintes et le respect des échéances (si elles existent) sont ainsi des enjeux fondamentaux dans une optique internationale. Ces questions feront l'objet de la présente sous-section (pour une information plus détaillée voir le chapitre 3).

42. Le droit de la concurrence a fait l'objet d'une évolution dynamique ces dernières années résultant dans un changement de paradigmes. La mise en place d'une politique de la concurrence au niveau européen a provoqué une rupture importante dans la tradition administrative française. Historiquement les autorités de la concurrence contrôlaient le niveau des prix, une activité qui empêchait la concurrence plutôt que de la stimuler. L'application du droit communautaire était également accompagnée par le début des privatisations, le recul du droit pénal en matière économique et le transfert des pouvoirs d'une autorité administrative indépendante à une autorité judiciaire.

43. L'extension des compétences de la Cour d'Appel de Paris, une juridiction du second degré ayant le pouvoir d'examiner des affaires précédemment soumises à un tribunal, peut être considéré comme une révolution du cadre de la réglementation en France. Pour la première fois la séparation entre la juridiction administrative et privée a été assouplie. La prise de conscience que le droit de la concurrence participe aussi bien au droit public que au droit privé est donc récent et elle peut être considérée comme une reconfiguration de l'action publique. Au niveau des ressources humaines cette reconfiguration a posé un défi aux juges qui n'étaient point habitués de mélanger les genres. A un niveau plus abstrait la soumission de l'autorité publique au principe de la concurrence vient de remettre en cause la position originale de l'état. Le mythe de l'État bienveillant est mis en question par l'analyse économique. Ainsi, elle semble briser la compréhension classique de l'état. Mais en fait tout ce qu'elle met en question c'est la notion d'un état qui est au-delà de ces citoyens dans le sens qu'il est considéré de disposer de toutes les compétences nécessaires pour veiller sur l'intérêt général. Sous cette approche il est donc bien compréhensible qu'il n'était pas nécessaire de soumettre l'état aux principes de la concurrence et l'évaluation des ses actions. Au lieu de détruire l'approche étatique elle lui donne un nouveau concept puisque le principe hiérarchique est remplacé par celui de la comparabilité qui cherche à évaluer la puissance publique de son effet sur le marché. (Du Marais, 2003)

44. L'approche nouvelle n'est pourtant pas allée aussi loin pour remettre en question le statut des entreprises publiques dans le marché. Celles-ci maintiennent un statut particulier dans les marchés. Les services publics sont des acteurs pas comme les autres. Agissant au sein de secteurs à quasi monopole, les opérateurs historiques profitent des certains avantages, ce qui peut être vu comme une ouverture à la concurrence encore inégale. Les services publics bénéficient de moyens de financement privilégiés, d'un accès favorisé à l'information expliqué par les liens avec l'administration et ne sont pas soumis au droit de la faillite ce qui fait autant de contraintes d'optimisation et de rentabilité en moins. Même s'il s'agit d'une

condition transitoire, les services publics sont dans la situation d'acquérir des parts de marché dans des circonstances favorables par rapport à d'autres opérateurs.

45. La France a mis en place les autorités de concurrence nécessaires. La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) est située au sein du ministère des finances et a également pour mission de veiller au fonctionnement concurrentiel des marchés. Elle a des compétences horizontales en étant à la fois administration de conception et de terrain. Le Conseil de la Concurrence applique le droit de concurrence dans toutes les affaires. Il traite donc les questions de pratiques anticoncurrentielles, l'abus de position dominante, les ententes illicites et a aussi la mission de veiller à l'absence de subventions croisées. Il est une quasi-juridiction par son pouvoir de sanction et est également consulté sur les projets de textes réglementant les prix ou restreignant la concurrence. En matière de contrôle des concertations il n'a qu'un pouvoir consultatif et facultatif.

Une différence fondamentale entre la DGCCRF et le Conseil de la Concurrence est que la première représente le pouvoir exécutif, tandis que le dernier est une agence indépendante. Le rôle de la DGCCRF est de promouvoir et initier des cas sur lesquels le Conseil de la Concurrence peut décider, mais le Conseil de la Concurrence peut aussi initier des cas soi-même. Dans cette situation par contre il demande souvent la DGCCRF d'utiliser ses effets pour les investigations. L'avantage de cette division de travail est que le Conseil de la Concurrence peut agir comme une cour indépendante ce qui permet une juridiction objective. Dans le contexte de l'approbation des fusions le Conseil de la Concurrence a seulement un rôle consultatif. La DGCCRF a donc le pouvoir d'approuver une fusion sans être obligée de demander l'avis du Conseil de la Concurrence. Si par contre elle refuse une fusion elle doit demander l'avis du Conseil de la Concurrence.

46. Dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications les autorités de régulation exercent leur fonction en parallèle avec le Conseil de la Concurrence et la DGCCRF. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) est une autorité administrative indépendante, chargée de veiller sur l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, actuellement évaluée à un niveau de 30% de la valeur totale du secteur. Ceci suggère que l'importance de cet organisme accroîtra dès l'ouverture complète du secteur en 2007. Dans le secteur du gaz la CRE ne dispose pas encore des compétences d'intervention nécessaires puisque la directive Européenne en question n'est pas encore introduite. L'autorité de régulation des télécommunications (ART) est également une autorité administrative indépendante qui partage ses responsabilités avec le ministère de télécommunication. Mise en place en 1997, un an après l'ouverture totale des marchés de télécommunication elle a comme objectif la neutralité, la continuité et l'efficacité. Contrairement à la CRE elle peut exprimer son avis avant que le gouvernement ne prenne une décision.

47. Le Conseil de la Concurrence est compétent pour appliquer les dispositions nationales au regard des pratiques qui produisent des effets anticoncurrentiels sur le territoire français, même si elles sont le fait d'entreprises opérant hors de la France. En application de la doctrine des effets, le Conseil de la Concurrence peut intervenir si la pratique d'une entreprise affecte le territoire national de la France. L'autorité peut donc exercer sa compétence même si le siège de l'entreprise en cause se trouve à l'extérieur du territoire français ou les activités anticoncurrentielles ont eu lieu à l'extérieur du territoire. A l'inverse, les effets extraterritoriaux de pratiques ayant lieu en France ou mettant en cause des entreprises françaises ne peuvent pas être appréhendés. L'élément clé pour déterminer la justification d'une intervention est le chiffre d'affaires des entreprises concernées. Celui-ci doit être suffisamment haut pour avoir un impact sur la concurrence. Le siège de l'entreprise ou l'existence d'un établissement juridique en France ne joue aucun rôle dans l'analyse. La France a adopté une interprétation assez large de la notion d'« effet ». La France se sent concernée et prend les pas nécessaires, même si le comportement d'une entreprise a un effet anticoncurrentiel au niveau mondial.

48. Comme les autorités de concurrence des autres pays membres de l'Union européenne le Conseil de la Concurrence est en collaboration avec la Direction de la concurrence de la Commission Européenne.

Elle tient un rôle consultatif dans des questions transnationales ayant un impact sur la France. La Commission Européenne trouve dans des autorités françaises de concurrence un partenaire compétent ayant l'expérience de l'application de l'article 81a et 82 du Traité de Rome. Dans le contexte de réformes sur la redistribution des compétences entre la Commission Européenne et les institutions de concurrence nationales la France sera donc préparée à assumer la position nécessaire pour une application plus fédérale de la réglementation Européenne.

49. Les autorités de concurrence reconnaissent la dimension internationale de la concurrence et cherchent à offrir un cadre réglementaire apte à l'intégration mondiale des marchés. L'investissement dans la coopération internationale est considérable. La DGCCRF a participé au niveau européen dans la création des autorités européennes de concurrence (ECD enterprise competitiveness division) en 2001 et s'engage aussi activement dans Le réseau de compétition internationale (ICN), ainsi que dans des initiatives menées dans le cadre de l'OCDE et l'OMC. La DGCCRF s'investit aussi dans l'assistance technique. Dans le contexte de programmes au niveau européen elle organise des missions d'expertise, donne du conseil et cherche à contribuer au transfert de compétences. Le Conseil de la concurrence participe pareillement à la coopération au sein des institutions internationales telles que l'OCDE, l'ONU et l'OMC. Les autorités de la réglementation des secteurs disposent également des unités des relations internationales.

50. Le cadre concurrentiel de la France se trouve en transformation. Même si la culture de la politique de la concurrence du pays n'était pas en phase de celle du Marché Unique, la France a pris les démarches nécessaires pour s'adapter. Certains chantiers restent pourtant inachevés, notamment dans le contexte des services publics et de la libéralisation des marchés d'électricité et gaz. Les autorités sectorielles de concurrence ont été établies récemment en France, ainsi leur position définitive dans le cadre réglementaire reste encore à déterminer.

3. ÉVALUATION DES RESULTATS DANS LES SECTEURS CHOISIS

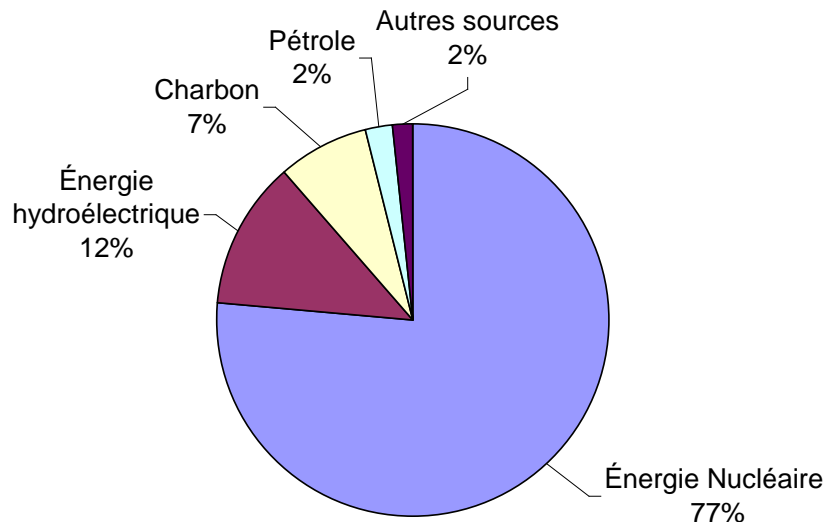
51. La section qui suit examine les effets sur l'ouverture des marchés internationaux que peuvent avoir les réglementations françaises actuelles dans quatre secteurs : électricité ; services des télécommunications ; équipements des télécommunications ; automobiles. Pour chaque secteur, on s'emploie à évaluer les effets de la réglementation sectorielle sur le commerce et l'investissement internationaux et le degré d'application des six principes pour une réglementation efficiente. Une attention particulière est accordée aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité, lorsqu'il y a lieu. Les questions abordées comprennent les efforts déployés pour adopter des normes de produits ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale, l'utilisation de normes de produits volontaires par les organismes de réglementation et la souplesse du régime d'évaluation de la conformité. Le secteur des télécommunications est étudiés en détail aux chapitre 6.

3.1 *Électricité*

52. Maintenir une autosuffisance en matière de production d'énergie est considéré comme un des buts les plus importants. La France a toujours été soucieuse d'éviter toute dépendance vis-à-vis des importations énergétiques. La réaction de la France aux crises énergétiques dans les années 1970 était de diminuer son niveau des importations de pétrole et de les remplacer par la production nationale d'énergie. Puisque le pays est très faiblement doté en ressources naturelles, la solution semblait de s'investir dans la production de l'énergie nucléaire. Le niveau des importations de pétrole a depuis fortement baissé. En revanche, le nucléaire contribue entre 75 et 80 pour cent de la production d'énergie, le taux le plus élevé dans le monde.

Tableau X. Structure du marché français d'énergie

(en pourcentage de la valeur de la consommation)



Totale : 506,9 TWH 1998

Source : Agence d'Énergie Internationale (AEI), 2000

53. La France est après les États-Unis le plus important producteur d'énergie nucléaire au monde. La stratégie « de l'électricité totale » a eu comme conséquence un surplus saisonnier de la production. La France a réagi en investissant dans le développement technologique des plantes nucléaires pour permettre d'ajuster la production à la demande et en exportant l'électricité à des pays voisins.

54. D'autres facteurs qui expliquent les directions prises par la France dans le secteur de l'énergie sont les notions de service public et de l'intérêt général (AEI, 2000). La notion de service public a déjà été défini en 1928 comme « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, offert, réglementé ou contrôlé par le gouvernement parce que cette activité est indispensable pour la réalisation et le développement de l'interdépendance social. » (Duguit, 1928) La loi de l'énergie de 2000 cherche à traduire cette notion dans le secteur énergétique et expose donc que « l'électricité est un service et produit de nécessité absolue... Il faut prendre en considération l'équité, la cohésion sociale et le développement équilibré entre les régions... En conséquent le service public est organisé par les communes ou des organisations de coopération publique. » (*Loi de la modernisation et du développement du service public de l'électricité no. 2000-108* du 10 février 2000) Dans le secteur de l'énergie la notion de service public s'exprime donc dans l'approche à la concurrence et le maintien des entreprises d'état. Elle est aussi reflétée dans le niveau et la formation des prix.

55. Les prix de l'électricité en France sont parmi les plus bas dans l'Union européenne. La production de l'électricité nucléaire donne la possibilité d'offrir l'énergie à des prix bas ce qui ne contribue

pas seulement au but de mettre l'électricité accessible à tous, mais rend l'industrie française aussi plus concurrentielle au niveau international. Les prix ne sont pourtant pas formés à travers les mécanismes des marchés, mais fixés par l'administration française, complétés par une politique fiscale différenciée.

56. Du point de vue de la protection de l'environnement et de la santé publique le choix de l'électricité nucléaire a mis la France dans une position divergente par rapport aux autres pays membres de l'UE. La France, signataire du protocole de Kyoto à la convention de la protection du climat, s'est engagée de réduire les niveaux d'émission des gaz à effet de serre de manière à atteindre leur niveau de 1990 autour de 2008-2012. Compte tenu du rôle important de la production d'énergie nucléaire, il est donc probable qu'elle atteindra ces objectifs. Par contre la gestion des déchets nucléaires et les risques de prolifération nucléaire posent des questions importantes. Actuellement la France maintient un seul centre à Aube qui sert de dépôt des déchets nucléaires légers.

57. EDF, Électricité de France, est une entreprise à cent pour cent publique. Créée à travers la nationalisation en 1946, cette entreprise semblait à l'époque une réponse logique aux préoccupations françaises concernant la production d'énergie. La production d'énergie nucléaire reste dans les mains de l'état.

58. EDF, qui est caractérisée par un fort degré d'intégration verticale et horizontale, est la plus grande entreprise d'électricité en Europe et domine le marché français. En 1998 EDF produisait 94.3 pour cent de toute l'électricité en France. EDF profite d'un monopole dans la transmission de l'électricité. EDF dispose de 99 pour cent des systèmes de transmission de l'électricité à haut voltage en France. A part sa position forte au marché français, EDF est très active au plan international. Elle réalise 92 pour cent de son chiffre d'affaires en Europe. Outre de la France elle considère l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne ses pays prioritaires. En Amérique du Sud elle retient 25 pour cent du marché de distribution d'électricité en Argentine et 8 pour cent au Brésil. En Asie elle investit surtout en Chine ou elle s'attend un taux de croisement du marché important. Elle voit dans l'Europe de l'est et l'Afrique du nord également des marchés émergents importants. (EDF, 2002)

59. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie dispose du droit de nommer le directeur général de l'EDF, le conseil d'administration, et agit sur la stratégie de l'entreprise. Pourtant, l'influence ministérielle diminue graduellement depuis 1969 lors de chaque contrat de plan multi annuel. L'autonomie de l'EDF grandit au fur et à mesure qu'elle réussit à réduire les prix.

60. Les directives sur l'énergie de l'Union européenne dans la réglementation française en 2000. Il est pourtant sujet de discussion si un cadre de réglementation favorable à l'ouverture des marchés a été établi puisque un certain nombre de restrictions aux échanges a été maintenu et la position avantageuse de l'EDF n'est pas adressée :

- Les importations en électricité sont sujets à une autorisation par le ministre responsable pour l'énergie; cette autorité est fournie après consultation avec la CRE. Cette autorisation est accordée uniquement si la partie cherchant à échanger de l'électricité peut prouver qu'elle a des capacités nécessaires à sa disposition. Le taux maximum qui peut être échangé est pourtant limité par décret ministériel.
- Tout contrat d'offre doit durer au minimum trois ans. Ceci fait référence au cadre contractuel et pas à la durée individuelle des services qui peuvent être décidés librement par les partenaires contractuels.

61. Il va sans dire que le défi sera de modifier la position actuelle de l'EDF dans une perspective concurrentielle. Dans le contexte des préoccupations de sécurité, du futur du programme nucléaire et des services publics, il est pourtant compréhensible que la France a accueilli l'idée de l'ouverture du marché

énergétique avec hésitation. Surtout l'ouverture vers la concurrence internationale était longtemps perçue comme étant en conflit avec les objectifs stratégiques du pays. Jusqu'à présent les réformes ont instauré une ouverture légale du marchés de 33 pour cent, mais ont comme but une ouverture totale pas plus tard que l'an 2007. Actuellement 5 à 10 pour cent des grands clients industriels ont changé de fournisseur ce qui indique que les opérateurs autres que l'EDF cherche encore leur place dans le marché d'électricité en France. Les directives de l'Union européenne ont été transposées avec retard, également la France n'a pas pris d'initiative dépassant le strict minimum indiqué par l'Union européenne.

62. Actuellement l'EDF profite d'un avantage historique important qui se traduit par un accès préférentiel à l'information, y compris sur les concurrents agissant sur le territoire français. La question de l'intégration verticale et horizontale sera également sujette à révision. EDF a pourtant l'habitude de la concurrence, puisqu'elle est active dans les marchés d'énergies les plus concurrentiels au niveau international. Pour garantir la sécurité environnementale de la communauté internationale il faut également aborder la question de la gestion des déchets de haute activité et les possibilités de prolifération nucléaire. Jusqu'à présent la France a donc fait des progrès, mais des possibilités d'amélioration persistent. (AEI, 2000)

3.2 Gaz

63. 13.2 pour cent de la consommation énergétique est attribuable au gaz, un niveau en dessous de la moyenne de l'Union européenne qui est de 21 pour cent. Contrairement à l'électricité quasiment la totalité de la consommation est importée et seulement 5 pour cent est produit au niveau national. L'origine des importations est bien équilibrée. En 1999 31 pour cent des importations françaises venaient de la Norvège, 28 pour cent de la Russie, 24 pour cent de l'Algérie et 12 pour cent des Pays-Bas. (AEI, 2000)

64. D'un point de vue international la France peut se prévaloir d'un réseau de distribution très favorable à l'intégration du marché Européen. Le pays occupe également une position clé dans la technologie de stockage du gaz, un avantage international dans un marché qui est caractérisé par sa saisonnalité.

65. Les opérateurs économiques internationaux sont confrontés à un cadre réglementaire qui ressemble beaucoup à celui de l'électricité, avec la différence que le gaz ne demande pas les mêmes mesures de sécurité que l'énergie nucléaire. Les marchés sont caractérisés par une forte concentration. GDF, Gaz de France, crée également en 1946 est une entreprise nationale qui conserve encore le droit exclusif sur les importations et exportations et une position dominante dans le transport, la distribution et l'offre du gaz. Ceci doit pourtant changer bientôt en réponse aux directives Européennes. De nos jours GDF est responsable pour la distribution de 88 pour cent de la consommation du gaz.

66. Le conseil d'administration est actuellement constitué d'un tiers de représentants de l'administration française et le directeur général est nommé par le Conseil des ministres. Toutefois, en conformité avec la directive européenne sur le gaz GDF doit se transformer en société anonyme (SA). Les prix du gaz sont réglementés. Les tarifs de vente sont déterminés en application d'une formule tarifaire mise au point par GDF et l'état.

67. Le secteur du gaz tombe surtout sous la responsabilité du ministre de l'intérieur et est influencé par le même philosophie sur le service public que le secteur de l'électricité. L'objectif de la cohésion régionale et sociale (décrit dans la section précédente sur l'électricité) impose un certain niveau de tarifs. GDF est dans l'obligation de conserver un stock de réserve pour des raisons de sécurité énergétique. Environ un tiers de la capacité de stockage du pays est gardée en réserve pour garantir l'offre en cas de perturbation. La cohésion régionale n'est pourtant pas forcément assurée par cette stratégie puisqu'un

certain nombre de municipalités ne sont pas alimentées par GDF pour des raisons financières. Ces municipalités ont historiquement retenu le droit d'être alimentées par d'autres entreprises qui devraient pourtant être à 30 pour cent entre les mains de l'état. En pratique cette réglementation exclut jusqu'à présent les distributeurs étrangers, de sorte que même les municipalités frontalières ne peuvent pas être alimentées par une entreprise située de l'autre côté de la frontière.

68. Les dispositions de la directive européenne de 1998 prévoient une ouverture progressive des marchés à la concurrence, une dissociation des activités de transport, de distribution et de stockage, ainsi qu'un accès des tiers au réseau (ATR) avec le but d'offrir au consommateur un choix plus grand. En France cette directive a été, comme celle sur l'énergie électrique, transposée avec retard. Prévue pour l'an 2000 elle a été transposée à la fin de l'année 2002. A ce jour 20 pour cent des marchés ont été libéralisés, ce qui représente le minimum demandé par l'U.E. Le degré d'ouverture réel mesuré par le nombre de clients ayant changé de fournisseur ne dépasse pourtant pas 5 pour cent en France. (Direction Générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), 2003)

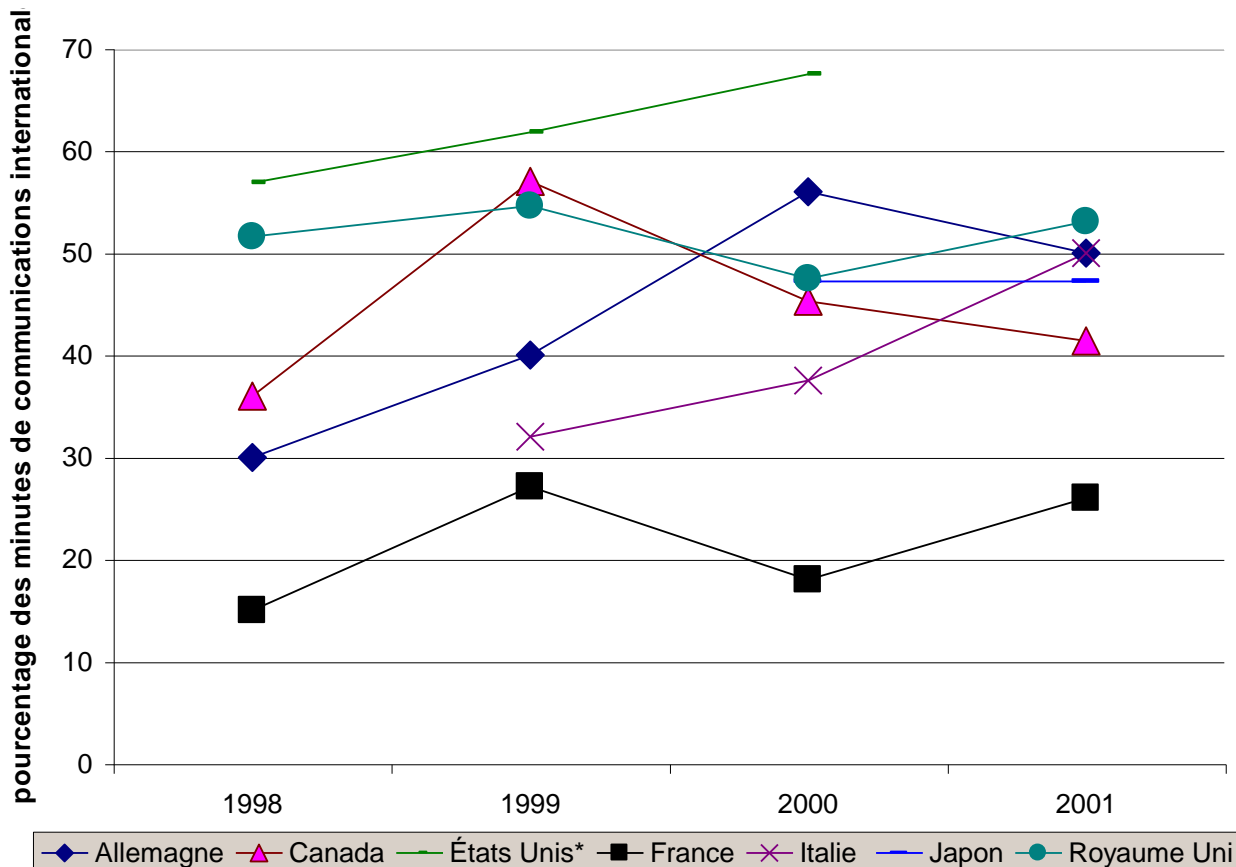
69. En adoptant les directives Européennes la France a donc reconnu que la notion de service public n'est pas incompatible avec un marché concurrentiel et ne demande pas une intégration verticale et une forte concentration du marché. Au niveau de la réglementation la nécessité d'une autorité de réglementation pour le secteur du gaz ou la possibilité de faire tenir ce rôle à la CRE reste à déterminer.

3.3 Services des télécommunications

70. Au cours des cinq dernières années le secteur des services des télécommunications a subi une transformation importante. L'ouverture du marché en 1998 a eu comme conséquence la transformation d'un marché organisé de manière monolithique (le marché de téléphonie fixe) et monopolistique à un secteur multiforme et concurrentiel. La France a adhéré à la tendance parmi les pays membres de l'OCDE qui a entraîné la libéralisation du secteur. Au début de 2003 tous les pays de l'OCDE à l'exception de la Turquie, qui se prépare à l'ouverture à la concurrence pour l'année 2004, avaient libéralisé le marché des télécommunications.

71. En France la concurrence a poursuivi son développement, comme l'atteste la part croissante occupée par les nouveaux opérateurs. (voir Tableau X) Dans le domaine des téléphones fixes les nouveaux opérateurs se sont jusqu'à présent surtout intéressés aux communications de longue distance et représentent 38 pour cent de ce segment du marché. Quant aux communications locales les nouveaux opérateurs occupent seulement 2 pour cent du marché, mais ce domaine est en pleine mouvement, initié par l'entrée en vigueur de la décision qui a étendu la sélection du transporteur aux appels locaux. A la fin de l'année 2001 113 opérateurs étaient titulaires d'une licence, même si le mouvement de consolidation engagée en 2000 a mené à une réduction du nombre des acteurs. (de 131 en 2000 à 113 l'année suivante). Le nombre important des opérateurs a été bénéfique surtout pour les consommateurs puisque les tarifs de communication ont en moyen été divisés par deux.

Tableau X. Marché international : part des nouveaux opérateurs, en pourcentage des minutes de communications internationales



Source: OCDE, 2003b

72. Le secteur de téléphonie mobile est assez important. En 2000 50.3 pour cent de la population possédaient un téléphone mobile ce qui correspond bien à la moyenne parmi les pays de l'OCDE. A titre de comparaison en Italie le nombre d'abonnés au service mobile était de 73.7 pour cent, au Royaume Uni de 68.1 pour cent, en Allemagne de 58.5 pour cent, au Japon de 48.3 pour cent et aux États-Unis de 40.7 pour cent. Du côté des opérateurs le marché est pourtant assez concentré, parce que seulement trois licences ont été accordées, ce qui limite l'entrée des nouveaux opérateurs. A travers Orange France Télécom maintient 49.4 pour cent du marché de la téléphonie mobile, ainsi la compagnie prend la première place au marché. SFR occupe la deuxième place avec un part de marché de 35 pour cent. SFR fait partie de Cegetel, un groupe qui appartient à 70 pour cent à Vivendi, la troisième plus grande entreprise mondiale dans le domaine du multimédia. Cegetel tient aussi 10 pour cent du marché de la téléphonie fixe. En 2001 elle était la première entreprise privée à offrir des communications locaux. Dans la communication à longue distance elle est la première opératrice transmettant quotidiennement 120 million de minutes. Avec un part de marché de 15.6 pour cent Bouygues est le troisième opérateur de la téléphonie mobile en France. Contrairement aux deux autres opérateurs le profile de Bouygues est très diversifié. A part des ses engagements dans le secteur de la communication, elle est également active dans la construction et la fournissou des services environnementaux. (Standard and Poors, 2003)

73. Au fur et à mesure des changements des conditions du marché, le rôle de l'opérateur historique a également évolué. La privatisation partielle de France Télécom a été initiée en 1997, pourtant la France, de même que la Norvège et la Suisse, est un des rares pays de l'OCDE qui maintient une participation résiduelle de l'état. Probablement ceci a aidé France Télécom à gérer ses dettes. On n'a donc pas vu des ventes de biens et capitaux par l'entreprise. France Télécom s'est fortement investie à défendre sa part du marché. France Télécom, habituée d'agir sur des marchés concurrentiels autres que son marché d'origine a réagi à l'ouverture avec une baisse des prix des communications à longue distance un an avant la libéralisation. Dans le secteur de téléphonie mobile, France Télécom a poursuivi avec succès le renforcement de sa position en acquérant Orange, un opérateur britannique profitant d'un nom bien connu,

en 2000. En outre, France Télécom est propriétaire de l'infrastructure ce qui pourrait constituer un avantage vis-à-vis des nouveaux opérateurs. Mais la France a reconnu cette problématique et l'autorité de régulation des télécommunications (ART) s'engage activement dans le dégroupage de la boucle locale.

74. La boucle locale, qui peut être définie comme la partie d'un réseau de télécommunications situé entre la prise téléphonique de l'abonné final et le local central, constitue une position clé de l'infrastructure des services des télécommunications. Le réseau local existant en France appartient à France Télécom. Économiquement un nouvel opérateur n'a pas les moyens de le répliquer intégralement et dépend donc du réseau existant pour pouvoir établir un lien avec ses clients. En réponse aux directives Européennes l'ART s'engage donc depuis l'an 2000 à ouvrir la boucle locale à des nouveaux opérateurs. Sur le terrain, le processus de cohabitation des opérateurs dans les sites France Télécom a commencé en 2001 et l'année suivante le dégroupage a fait les premiers pas vers la phase commerciale. Le dégroupage de la boucle locale représente une position importante d'un cadre réglementaire ayant comme objectif d'assurer des marchés concurrentiels. En prenant les initiatives nécessaires la France a donc fait des efforts importants pour offrir aux consommateurs les bénéfices des technologies d'information.

75. L'autorité de régulation des télécommunications (ART), a joué un rôle essentiel dans le processus de libéralisation depuis la fin des années '90. La création de l'ART a permis de séparer l'activité de réglementation ou de l'élaboration des textes de celle de la régulation. L'autorité de régulation a pour but ultime d'assurer une concurrence bénéfique pour l'ensemble des utilisateurs par une régulation efficace des marchés. Ainsi l'ART reflète la conception française de la concurrence qui voit en elle pas un but en soi, mais qui la perçoit comme un moyen de faire profiter les consommateurs. L'ART tient à assurer le maintien de l'aménagement du territoire en cherchant à garantir la couverture du territoire entier par les réseaux et les services des télécommunications. Également elle cherche à garantir l'accès aux services des télécommunications pour les personnes économiquement faibles. Dans sa fonction d'autorité administrative indépendante sectorielle elle assume les préoccupations et les objectifs d'une politique publique. L'ART a pour mission d'attribuer les fréquences aux opérateurs et utilisateurs de manière objective, transparente et non discriminatoire. A ce titre elle assure la gestion des bandes de fréquences. Pour réaliser ces missions l'ART dispose d'un effectif de 150 personnes. En 2002 son budget était de 16.10 millions d'euros.

Encadré X. Compétences de l'ART

L'autorité de régulation des télécommunications dispose d'un champ de compétences important :

- Elle délivre les autorisations d'ouverture et d'exploitation des réseaux indépendants, qui sont destinés à la fourniture de services de télécommunication réservés à des groupes fermés d'utilisateurs.

- Elle établit et gère le plan de numérotation national

Elle attribue les ressources en fréquences et en numérotation aux opérateurs et aux utilisateurs, dans les conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

- Elle établit chaque année la liste des opérateurs puissants sur les marchés significatifs « pertinents » aux termes du droit de la concurrence.

- Elle approuve le catalogue d'interconnexion des opérateurs de réseaux ouverts au public dont la part de marché est supérieure à 25. Elle peut aussi demander la modification des conventions d'interconnexion conclues entre deux opérateurs, lorsque cela est nécessaire pour garantir l'égalité des conditions de concurrence ou l'interopérabilité des services.

- Elle est chargée du règlement des différends entre opérateurs dans trois domaines.

Le refus d'interconnexion, la conclusion et l'exécution des conventions d'interconnexion et les conditions d'accès à un réseau de télécommunications.

- La mise en conformité des conventions comportant des clauses excluant ou apportant des restrictions de nature juridique ou technique à la fourniture de services de télécommunications sur les réseaux câblés.

- Les possibilités et les conditions d'une utilisation partagée des installations existantes situées sur le domaine public ou sur une propriété privée.

- Elle peut être saisie d'une demande de conciliation pour régler les litiges qui ne relèvent pas de la procédure de règlement des différends. Outre le ministre chargé des télécommunications, toute personne morale ou physique, toute organisation professionnelle ou association de consommateurs peut ainsi saisir le régulateur, qui en informe le Conseil de la concurrence.

- Elle peut sanctionner tout manquement des opérateurs aux dispositions législatives et réglementaires. Elle peut ainsi prendre des mesures de suspension temporaire ou définitive d'une licence ou infliger une amende pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires de l'opérateur en cas de récidive.

Source: Réponses de l'administration française.

76. La libéralisation a entraîné une forte modification de la structure et des conditions du secteur auxquelles les opérateurs économiques ainsi que les autorités de réglementation ont dû s'adapter. En France la courbe d'apprentissage était tout a fait positive, même si le niveau de concurrence pourrait être plus intense dans le secteur de téléphonie mobile et des communications à court distance. L'opérateur historique a perdu une partie importante de ses privilèges et les nouveaux opérateurs trouvent un cadre de réglementation favorable à la concurrence. Notamment les efforts pris par l'autorité de régulation de faire avancer le dégroupage de la boucle locale réduisent fortement la position favorable de l'opérateur historique. L'autorité de régulation de télécommunications (ART) est une institution récente qui s'est vu été attribuer des compétences et effectifs importants, mais qui pourrait dans la pratique se servir encore plus de ses pouvoirs.

3.4 *Équipements de télécommunications*

77. La France est un acteur important dans les échanges mondiaux en équipements de télécommunications. En 2001 les échanges dans le secteur des équipements de communications, y compris les télécommunications correspondaient à 3.8 pour cent du total des exportations françaises de marchandises et pour 2.8 pour cent du total des importations françaises des marchandises. La valeur des exportations d'équipements de télécommunications s'élevait à 2.4 milliards d'euros en 2001. Ceci s'explique surtout par les activités d'Alcatel qui est présente dans 130 pays et dont le chiffre d'affaires s'élevait à 16.5 milliards d'euros en 2001. Les principaux marchés d'Alcatel se trouvent dans l'Europe de l'est (43%). Avec une valeur de 1.5 milliards d'euros les importations jouent un rôle nettement moins important dans l'économie française. Comme d'autres pays membres de l'OCDE la France a connue une forte croissance dans ce secteur qui était perturbée par la chute économique mondiale dès 2000. En France cette croissance a été réduite de 15 pour cent entre 2000 et 2001.

78. La réglementation en matière d'équipements de télécommunications en France dépend surtout des réglementations au niveau européen. Le cadre principal a été établi par deux directives de la « nouvelle approche », soit la directive 98/13/CE sur les équipements terminaux de télécommunications et de stations terrestres de communication par satellite, et la directive 99/5/CE sur les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications. Au fur du progrès fait dans la réglementation au niveau européen celles-ci seront remplacées par un paquet de mesures prises dans le contexte des réseaux de communications électroniques dont la mise en œuvre par les pays membres est prévu au plus tard le 25 juillet 2003. Ce paquet est composé de cinq directives proposées par le parlement et le conseil européen et des directives présentées par la Commission européenne pour améliorer le cadre réglementaire concernant le spectre des fréquences radioélectriques. Les normes respectant les exigences des directives sont élaborées par l'institut européen des normes de télécommunication (ETSI). En 2001 ETSI a produit 2172 normes ce qui reflète la grande vitesse de développements dans ce secteur. L'association française de normalisation (AFNOR) participe à l'élaboration de ces normes et est chargée de transposer les normes européennes en normes françaises.

79. D'après les dispositions européennes, tous les équipements terminaux connectés au réseau des télécommunications français doivent satisfaire les exigences essentielles établies par les Directives pertinentes. La commercialisation des produits n'est plus assujettie à l'approbation de type. Le producteur peut présenter une déclaration de conformité, soit sur la base de normes harmonisées, soit, quand de telles normes n'existent pas, en fournissant une documentation technique qui démontre la conformité de son produit avec les exigences. En outre, un certain nombre d'ARM conclus avec des pays non membres de l'UE s'appliquent également aux équipements de télécommunications et permettent, dans certaines conditions, l'acceptation des résultats des évaluations de conformité réalisées en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux pays de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

3.5 Automobiles

80. Le dynamisme historique de l'activité économique mondiale dans le secteur de l'automobile et les fréquentes interventions de certains États visant à protéger leurs producteurs nationaux ont souvent été source de frictions dans ce secteur, en particulier concernant les normes et les procédures d'homologation. L'automobile fait partie des produits les plus réglementés, surtout pour des raisons liées à la sécurité, à la conservation de l'énergie et à la protection de l'environnement. Les diverses stratégies adoptées par les pays pour atteindre des objectifs nationaux légitimes dans ces domaines d'intérêt public peuvent être à l'origine d'importants différents commerciaux à l'heure où l'industrie est nettement en voie de se mondialiser.

81. L'industrie de l'automobile est un secteur important de l'économie française. Elle occupait 266 milliers de personnes et son chiffre d'affaires montait à 107 millions d'euros en 1999. La France est après l'Allemagne le deuxième plus important producteur dans ce secteur dans l'UE et contrairement aux autres pays producteurs de l'UE elle affichait un taux de croissance à la hausse de 2% en 2001. L'Allemagne, mais aussi d'autres pays avec une production importante ont vu une forte chute de la croissance. (Allemagne -4%, Italie -10%, Danemark -11%).

82. D'un point de vue de l'ouverture du marché il faut noter que la structure de l'industrie en France montre une certaine concentration (Citroën, Peugeot et Renault dominant le marché), mais ceci peut être expliqué par les importants investissements nécessaires pour l'établissement d'une activité. Au niveau européen les modèles français sont parmi les plus vendus. En 2001 la Peugeot 206 (pénétration de marché de 4,2%) et la Renault Mégane (3,8%) occupaient la 2^e et la 3^e place à l'échelle européenne. (La Volkswagen Golf prenait la première place avec un taux de pénétration de marché de 4,4%.) Au niveau national par contre la voiture la plus souvent vendue est la Renault Clio avec 188 milliers de voitures vendues en 2002 (soit une pénétration de 8,8%).

83. La structure de la demande paraît rendre la pénétration étrangère du marché français moins évidente. Parmi les dix modèles les plus souvent vendus en 2002 en France il y a seulement une marque étrangère qui réussit à occuper la neuvième place. C'est la Volkswagen Golf (pénétration de 2,6%). Les consommateurs français paraissent donc montrer une certaine fidélité aux produits nationaux. Le marché est assez saturé en France. Environ 70% de la population entre 25 et 65 ans possèdent une voiture. Par contre les consommateurs seraient prêts à payer un atout pour des voitures garantissant plus de sécurité et polluant moins l'environnement. Puisque la vaste majorité de la population n'est point prête à se passer de la voiture, la tendance dans la production des voitures s'oriente vers la production des voitures offrant une valeur ajoutée dans ces catégories. Le développement des technologies orientées vers ces deux objectifs confère ainsi un avantage supplémentaire aux producteurs français. (Comité des Constructeurs Français d'automobile (CCFA), 2003 ; Organisation Internationale des Constructeurs d'automobiles (OICA), 2003)

84. La forte intégration de la France dans l'UE s'exprime aussi dans ses échanges dans le secteur de l'automobile. En 2002 la France a exporté environ 70% de voitures vers l'UE, dont 15% vers le Royaume-Uni et 14% vers l'Espagne, 11% vers l'Allemagne et 10% vers l'Italie. Au niveau des importations un tiers des automobiles vient de l'Allemagne et un quart de l'Espagne. Le reste des importations au niveau européen est assez diversifié parmi les pays membres (Tableau X). (OCDE, 2002b; CCFA, 2003)

85.

86.

87.

88.

Tableau X : Principaux partenaires de la France pour les échanges en automobiles, 2001

	Importations (milliards d'euros)	Exportations (milliards d'euros)
OCDE	27.78	31.55
Europe	25.59	30.17
Dont : Allemagne	9.98	5.10
Espagne	6.68	7.32
Royaume Uni	1.68	5.33
Italie	2.71	3.67
ALENA	0.47	1.05
Asie & Pacifique	1.73	0.33
Non-OCDE	0.90	4.32
Europe	0.36	0.90
Afrique	0.10	1.70
Amérique	0.08	0.67
Proche et Moyen Orient	0.01	0.81
Asie & Pacifique	0.36	0.23
Autre	0.02	0.20
Monde	28.70	36.06

Source : OCDE, 2002b

90. Au niveau de la réglementation l'ouverture du secteur vers l'UE était accompagnée par une harmonisation des réglementations au sein de l'Union européenne. Les exigences techniques qui s'appliquent aux automobiles ont été définies dans les directives respectives et sont utilisées uniformément dans tous les états membres de l'UE. Par contre l'harmonisation dans ce secteur est basée sur « l'ancienne approche » qui –contrairement à la nouvelle approche- prévoit une harmonisation intégrale. Comme le secteur est soumis à une harmonisation complète, toutes les questions dans le domaine de l'ouverture internationale doivent d'abord être traitées au niveau européen. Également, la transparence et l'élaboration de la réglementation dépendent essentiellement du système réglementaire de l'UE.¹²

91. Même si les mesures prises pour l'harmonisation étaient favorables à l'ouverture des marchés il persiste encore des champs d'amélioration dans le contexte des prix de voitures qui varient fortement entre les différents pays membres de l'UE. Ceci est partiellement dû à des différents régimes fiscaux, mais peut être surtout expliqué par les stratégies de commercialisation des producteurs qui visent à maintenir la segmentation des différents marchés. La problématique est aussi visible en France. Une comparaison des prix de mêmes modèles de voitures montre une différence importante. Une Renault Laguna par exemple

¹² À cet égard, le processus d'élaboration des directives de l'UE prévoit la consultation des parties intéressées. Les projets de directive ou les modifications aux directives sont présentés par la Commission européenne et publiés dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne. Pendant la période de consultation, la Commission consulte un groupe de travail sur les véhicules à moteur constitué de représentants des États membres et de l'industrie de l'UE. Après les consultations, la Commission propose le texte au Conseil de l'UE pour approbation. La nouvelle directive entre en vigueur après sa publication dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne.

coûte en France 14.172 euros, tandis que la même voiture coûte 10.676 euros si achetée au Danemark (sans taxes).¹³

En 2002 l'UE a passé une nouvelle directive adressant des accords verticaux et les pratiques concertées dans le secteur. Cette réglementation a remplacé un bloc de exemptions qui limitait l'application de la réglementation européenne de la concurrence dans le secteur de l'automobile. La nouvelle réglementation cherche à modifier le modèle historique de la vente en accroissant la concurrence entre les concessionnaires d'automobiles, en promouvant la vente à travers Internet et en facilitant l'achat transfrontalier. Elle introduit aussi des changements importants au niveau des exemptions des accords pour les fournisseurs des services de maintenance, tel que les opérateurs d'assistance et la provision de l'entraînement des réparateurs. La nouvelle réglementation a été mise en œuvre en octobre 2002 et prévoit une période de transition d'un an pour permettre une adaptation des contrats existants (Commission européenne, 2002).

92. Pour renforcer l'ouverture du secteur vers des pays tiers l'UE s'est investie dans le groupe de travail de la construction des véhicules (WP 29 – groupe de travail 29) au sein de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). Ce comité cherche à renforcer la coopération multilatérale en faveur de l'harmonisation internationale dans le secteur de l'automobile. La participation de l'UE au WP29 a fortement contribué à la reconnaissance mutuelle des réglementations étrangères puisque l'UE a reconnu plusieurs réglementations de la CEE-ONU comme l'équivalent de ses propres réglementations techniques. (Encadré 5)

Encadré 5. Rôle de la CEE-ONU dans l'harmonisation internationale des réglementations techniques du secteur de l'automobile

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) a joué un rôle de premier plan pour accélérer l'harmonisation internationale des réglementations en matière de sécurité automobile et d'environnement ainsi que pour coordonner la recherche dans ces domaines. Un organe spécialisé de la CEE, le Groupe de travail de la construction des véhicules (le plus souvent appelé WP29), est devenu dans les faits un forum mondial pour l'harmonisation internationale des normes techniques applicables aux véhicules à moteur. Le WP29 réunit des organismes de réglementation et des organisations non gouvernementales représentant les constructeurs automobiles et les équipementiers, les consommateurs et d'autres parties intéressées d'un grand nombre de pays. Par janvier 2002 plus que 110 réglementations ont été développées. Elles servent comme cadre d'orientation dans les domaines de la sécurité, de la protection de l'environnement et de l'économie d'énergie pour des gouvernements et des producteurs d'automobile dans les 38 pays signataires de l'accord de 1958.

Source : Commission européenne, 2002

93. Puisque le cadre de réglementation dans le secteur de l'automobile est surtout créé au niveau européen, la qualité de la réglementation doit surtout être évaluée à ce niveau là. Pourtant, chaque état membre, y compris la France, joue un rôle important dans la définition des règles communes. Au-delà leur implémentation et leur application dépendent essentiellement de l'état membre. Dans ce contexte il faut noter qu'une transposition plus rapide des directives de l'UE aurait certainement un impact positif sur la construction continue du marché singulier.

¹³ La VW Golf 1.4 l vient à 11.481 euros en France, tandis qu'en Finlande elle coûte 9.500 euros (prix hors taxes). Même si on prend en considération les différents niveaux des taxes sur les voitures (en France 19.6 pour cent, au Danemark 25 pour cent, en Finlande 22 pour cent) une voiture qui est achetée dans un marché européen autre que la France et qui est après importée en France vient tout fois moins chère puisqu'elle est taxé selon le niveau français.

4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LA REFORME

4.1 *Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels*

4.2 *L'optique dynamique : défis pour les réformes futures*

4.3 *Options de politique à envisager*

94. Cette section identifie les pistes possibles pour renforcer l'orientation du système réglementaire en faveur du marché. Les recommandations suivantes sont basées sur l'analyse présentée dans ce chapitre et sur les bonnes pratiques réglementaires recensées par l'OCDE.

- bla

BIBLIOGRAPHIE

Agence d'Énergie Internationale (AEI)/ OCDE (2000). *Energy Policies of IEA countries : France 2000 Review*. (never been translated) Paris.

Autorité de régulation des télécommunications (ART) (2001). *Rapport Public d'activité*. Paris.

Assemblée nationale (2000). *Loi de la modernisation et du développement du service public de l'électricité no. 2000-108*. 10 février. Paris

Assemblée nationale (2003). *Projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation*. Paris

Commission européenne (1994). *Guide for the application of European directives based on the New Approach and the Global Approach*. Luxembourg.

Commission européenne (1996). *Documents on the New Approach and the Global Approach*. Bruxelles.

Commission européenne (1996). *Regulating Products. Practical experience with measures to eliminate barriers in the Single Market*. Bruxelles.

Commission européenne (1998a). *Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness*. Document COM(1998)550 final. Bruxelles.

Commission européenne (1998b). *The Business Test Panel. A Pilot Project*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Bruxelles.

Commission européenne European Commission (1998c). *Report of the Business Environment Simplification Task Force*. Bruxelles.

- Commission européenne (1999a). *Single Market Scoreboard*, Nr.5 (November). Bruxelles.
- Commission européenne (1999b). *Fifth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*. Document COM(1999)537. Bruxelles.
- Commission européenne (1999c). *The Strategy for Europe's Internal Market*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Document COM(1999)464. Bruxelles.
- Commission européenne (1999d). *Principle of Mutual Recognition: Working Towards more Effective Implementation*. Single Market News Nr. 17 (July). Bruxelles.
- Commission européenne (2000a). *Review of SLIM: Simpler Legislation for the Internal Market*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Document COM(2000)104. Bruxelles.
- Commission européenne (2000b). *Single Market Scoreboard*, Nr. 6 (May). Bruxelles.
- Commission européenne (2001). *The White Paper on European Governance*. Bruxelles.
- Commission européenne (2002). *Distribution and Servicing of Motor Vehicles in the European Union*. Bruxelles.
- Comité des Constructeurs Français d'automobile (CCFA) (2003). *Faits et Chiffres* : France. Paris.
- Direction Générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) (2003). *Marchés énergétiques*. <http://www.senat.fr/rap/102-016/102-01614.html>
- Duguit Léon (1929). *Traité de droit constitutionnel*. t. II. 3^e ed. Lachaume Jean-François (1989). Grands services publics. Masson. Paris.
- Du Marais (2002). *L'État à l'épreuve du principe de concurrence : analyse et prospective juridique*. No.1 (mars). Revue politiques et management public. Institut de management public.
- Électricité de France (EDF) (2002). *Rapport Annuel 2002 du groupe EDF*. Paris.
- European Telecommunications Standardization Institute (Institut européen des normes de télécommunication) (ETSI) (1996). *European standards, a win-win situation*. Bruxelles.
- Global Trade Information Services (2001). *World Trade Atlas*. Columbia.
- Gordon Mathews (2000). *Global Culture/Individual Identity. Searching for Home in the Cultural Supermarket*. Routledge. London/New York.
- IMD (2002). *World Competitiveness Yearbook 2002*. Lausanne.
- Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) (2003). *Comptes nationaux*. Paris.
- Lalumière Catherine (2000). La bataille de la « diversité culturelle ». No.38 (janvier). Le Monde Diplomatique.
- OCDE (2001a). *Monthly Statistics of International Trade/Statistiques mensuelles du commerce international*. Paris.

- OCDE (2001b). *Economic Survey: France/ Etude économique de la France*. Paris.
- OCDE (2002a). *Bilateral Trade Database/Base de données des statistiques bilatéraux*. Paris.
- OCDE (2002b). *International Trade by Commodity Statistics/ Statistiques du commerce international par produit*. Paris.
- OCDE (2002c). *International Investment Perspectives/Perspectives de l'investissement international*. Paris.
- OCDE (2002d). *International Direct Investment Statistics/ Statistiques de l'investissement direct étranger*. Paris.
- OCDE (2003a). *Statistics on International Trade in Services/Statistiques sur les échanges internationaux de services*. Paris.
- OCDE (2003b). *Communications Outlook; Information and Communications Technologies*. Paris.
- OCDE (2003c). *Economic Survey: France*. Paris.
- Porter, M., J. Sachs, P. Cornelius, and K. Schwab (2002). *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press. Oxford/New York.
- Standard and Poors (2003). *Company Ratings: Bouygues S.A.; Cegetel*. www.standardandpoors.com
- Swann Dennis (1995). *The Economics of the Common Market*. Pinguin. London
- The Economist Intelligence Unit (2002a). *Country Profile France*. London.
- The Economist Intelligence Unit (November 2002b). *Monthly Country Report France*. London.
- Organisation Internationale des Constructeurs d'automobiles (OICA) (2001/02). *World Motor Vehicle Production*. Paris.