

# La Réforme de la Réglementation au Japon

**Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la  
réforme de la réglementation**



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*  
**Enhancing Market Openness through Regulatory Reform**

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

## 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 au Japon. 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 au Japon* publié en 1999. 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 18 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.

Ce rapport a été principalement préparé par DoHoon Kim et Akira Kawamoto, de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE, du gouvernement au Japon. 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.

## TABLE DES MATIÈRES

1. Ouverture du marché et réglementation : l'environnement créé par la politique gouvernementale au Japon .....	6
2. Cadre général d'une politique d'ouverture du marché : les six principes pour une « réglementation efficiente » .....	10
2.1. Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions et des procédures de recours .....	11
2.2. Mesures visant à assurer la non-discrimination.....	16
2.3. Mesures visant à éviter les restrictions inutiles aux échanges.....	18
2.4. Actions visant à encourager l'utilisation de mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale.....	23
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays .....	26
2.6. Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale.....	29
3. Évaluation des résultats obtenus dans certains secteurs .....	32
3.1. Automobiles et pièces détachées .....	32
3.2. Les services de télécommunications.....	37
3.3. Matériels de télécommunication.....	39
3.4. Électricité.....	42
4. Conclusions et options offertes aux autorités en matière de réforme .....	45
4.1. Évaluation générale des forces et des faiblesses actuelles.....	45
4.2. La perspective dynamique : rythme et direction du changement .....	48
4.3. Coûts et avantages potentiels d'une réforme de la réglementation supplémentaire .....	49
4.4. Options à examiner par les autorités publiques .....	51

## Résumé exécutif

### Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation

#### Rapport de référence

La réglementation nationale permet-elle aux entreprises étrangères et nationales de profiter pleinement de la mondialisation des marchés et de l'ouverture à la concurrence ? Dans une économie mondiale en expansion, la réduction des obstacles réglementaires aux échanges et à l'investissement permet aux pays de tirer meilleur parti de leurs avantages comparatifs et de leur capacité d'innovation. Autrement dit, l'ouverture du marché accroît les avantages que peuvent retirer les consommateurs ainsi que les producteurs de la réforme de la réglementation. Pour que perdure un système commercial mondial ouvert, il faut que par leur contenu et leur style, les réglementations encouragent la concurrence et l'intégration économique internationales, évitent les différends commerciaux et améliorent la confiance mutuelle à travers les frontières.

Reconnaissant les avantages que présente l'intégration dans le système commercial multilatéral ouvert, le Japon a amélioré l'accès à son marché en ce qui concerne les mesures appliquées aux frontières pour le porter à un niveau égal ou supérieur à celui d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Le Japon s'est toutefois montré relativement plus lent pour assouplir les mesures s'appliquant « au-delà de la frontière » telles que les réglementations nationales et renforcer ainsi l'ouverture de son marché. Il a récemment mis en œuvre un certain nombre de programmes de déréglementation tels que les deux « programmes trisannuels de promotion de la déréglementation ». Ces programmes affirment, entre autres, que le renforcement de l'ouverture du marché figure au premier rang de ses objectifs. Toutefois, en dépit des progrès réalisés grâce à ces programmes, le système réglementaire japonais est encore perçu à de nombreux égards comme peu favorable à l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché, en particulier étrangers. Ceci est sans doute dû au degré d'intégration relativement faible dans le système réglementaire japonais des six principes pour une réglementation efficace concernant l'ouverture du marché qui ont été définis par l'OCDE.

Le manque de transparence qui tient à la fois à l'opacité de la culture administrative et au caractère laxiste de l'application de la loi constitue l'une des faiblesses du système réglementaire japonais. Le manque de vigueur dans l'application de la politique de la concurrence représente une autre faiblesse majeure : les pratiques anticoncurrentielles des entreprises privées ou des organismes semi-publics sont considérées comme des obstacles à l'accès au marché japonais. Les principaux partenaires commerciaux du Japon expriment souvent leurs préoccupations quant au respect de ces deux principes. Par ailleurs, malgré certains aspects positifs comme l'existence du Médiateur du commerce et de l'investissement (OTO), le Japon est souvent critiqué pour le maintien d'un grand nombre de procédures administratives lourdes et complexes qui sont perçues comme des freins inutiles aux importations et aux investissements étrangers.

Les programmes japonais de réforme de la réglementation reflètent étroitement les pressions exercées par les principaux partenaires commerciaux pour que le Japon remédie à ce qu'ils perçoivent comme étant à l'origine d'un large éventail de différends commerciaux. Toutefois, pour que la réforme soit réellement efficace, il convient d'accorder davantage d'attention à l'objectif global recherché plutôt qu'aux problèmes particuliers qui ont pu apparaître. La réforme doit donc dépasser la réaction aux pressions étrangères et être pleinement assumée par les autorités publiques comme étant avant tout dans l'intérêt de l'économie nationale : elle doit renforcer la compétitivité du Japon dans une économie mondiale ouverte et préserver le bien-être de la population. Le Japon doit assumer clairement la responsabilité de son programme de réforme de la réglementation à travers des mesures audacieuses et cohérentes associées à un engagement fort de mise en œuvre rapide.

## 1. Ouverture du marché et réglementation : l'environnement créé par la politique gouvernementale au Japon

Le gouvernement japonais reconnaît explicitement les avantages qu'a retirés l'économie japonaise des opportunités qui sont aujourd'hui offertes par la mondialisation des activités économiques et qui découlent dans une large mesure du système commercial multilatéral ouvert<sup>1</sup>. En prenant part à la compétition sur les marchés mondiaux, les industries manufacturières japonaises ont souvent réussi à acquérir un niveau élevé de compétitivité et à accroître la prospérité économique nationale.

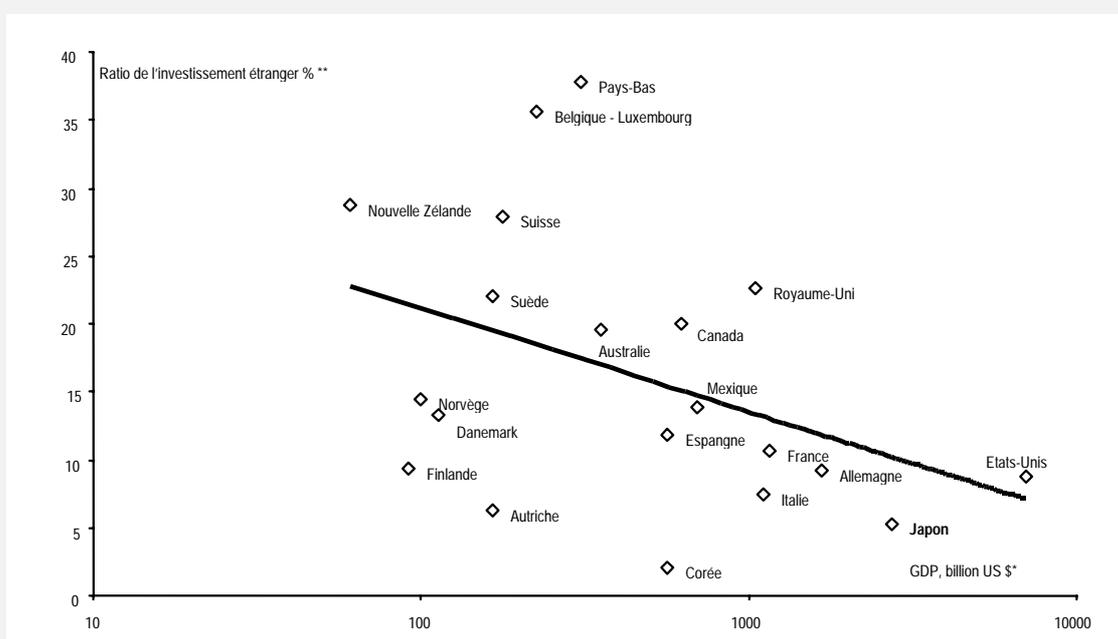
Les avantages potentiels de la réforme de la réglementation du point de vue de l'ouverture du marché sont encore très importants au Japon, comme l'ont montré de nombreuses études sur les différences de prix entre le marché intérieur japonais et les marchés étrangers comparables<sup>2</sup>. Ces écarts de prix restent élevés en dépit des progrès accomplis en matière de libéralisation des échanges, de déréglementation et de réforme structurelle, peut-être à cause du niveau élevé de protection dont bénéficient l'agriculture et certains secteurs de l'industrie (selon les travaux de Sazanami) ou à cause de l'inefficacité dans les entreprises de service public ou dans les secteurs des services très réglementés (selon le Daiwa Economic Research Institute). Il est probable que ces deux facteurs se combinent. Le gouvernement japonais, qui reconnaît les avantages qui pourraient être tirés de la réforme, a également effectué des enquêtes sur les différences de prix<sup>3</sup>. Ces enquêtes montrent que les prix des biens de consommation à Tokyo sont supérieurs de 19 à 33 pour cent à ceux des autres grandes métropoles internationales et que les prix des biens intermédiaires achetés par les industries japonaises sont presque deux fois plus élevés que ceux payés par leurs concurrents américains, allemands et coréens et plus de trois fois supérieurs à ceux des autres économies émergentes d'Asie (pour une analyse détaillée, voir la section 4.3).

La politique japonaise du commerce extérieur reflète de plus en plus la reconnaissance par les autorités japonaises des avantages que le pays peut tirer de la mondialisation et d'une réforme en faveur de l'ouverture du marché. Afin d'intégrer son économie dans le système commercial mondial, le Japon a procédé à une réduction continue de ses droits de douane généraux de telle sorte que ses tarifs douaniers sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE avec en moyenne 4.8 pour cent pour l'ensemble des produits et 2.5 pour cent pour les produits manufacturés<sup>4</sup>. L'absence relative d'obstacles non tarifaires officiels au Japon est également à noter<sup>5</sup>. Le Japon a par ailleurs joué un rôle actif dans les discussions et négociations commerciales au niveau mondial et régional telles que celles de l'OMC et de l'APEC.

Le Japon a d'autre part exprimé clairement son intention d'ouvrir de plus en plus son économie à la concurrence mondiale par la déréglementation. Dans son « Plan d'action triennal pour la déréglementation » annoncé en mars 1998, le gouvernement japonais s'est engagé à mettre en place un « système socio-économique ouvert et loyal, *ouvert sur le plan international* et fondé sur les principes d'auto-responsabilité et sur les mécanismes de marché ». Certaines réformes récentes telles que la déréglementation des importations de pétrole se sont effectivement traduites par une amélioration visible de l'ouverture du marché japonais. En outre, le gouvernement japonais a abandonné sa politique antérieure de soutien des exportations pour mettre de plus en plus l'accent sur la promotion des importations et des investissements étrangers. Par exemple, de nombreuses incitations à l'importation et à l'investissement étranger ont été ajoutées aux incitations financières et fiscales normales accordées aux activités intérieures. Le gouvernement japonais a accentué ses efforts en faveur des infrastructures destinées aux importations et aux investissements étrangers en développant les « Zones d'accès pour les étrangers »<sup>6</sup>. Il fournit également une assistance technique à cet effet au niveau bilatéral et/ou régional. Afin d'assurer une application vigoureuse de ces mesures, le Japon a adopté en 1992 une loi spéciale sur des mesures extraordinaires visant à encourager les importations et à faciliter les investissements étrangers. Cette loi a été prolongée pour une durée supplémentaire de 10 ans en 1995<sup>7</sup>.

Toutefois, dans le contexte de l'excédent persistant de la balance commerciale japonaise, un grand nombre de partenaires commerciaux n'ont cessé d'exprimer leurs préoccupations à propos de l'ouverture réelle du marché japonais. Le Japon s'est constamment situé en dessous de la moyenne des autres pays de l'OCDE pour ce qui est de l'accueil d'investissements directs étrangers, en dépit de l'attitude officielle favorable à ces investissements (voir le graphique 1). Cette situation a été considérée par les partenaires commerciaux comme un signe du caractère restrictif de l'environnement japonais, résultant notamment des réglementations nationales. Les chiffres provisoires pour 1997 suggèrent bien qu'en dépit de l'ouverture récente du marché, les flux d'IDE (investissements directs étrangers) à destination du Japon n'ont atteint que 3 224 millions US\$, ce qui ne place même pas le Japon parmi les 25 premiers pays d'accueil des IDE<sup>8</sup>, en dépit du fait que l'économie japonaise est au deuxième rang mondial.

Graphique 1. Part des stocks d'investissements directs de l'étranger et à l'étranger dans le PIB des pays de l'OCDE en 1995



\* PIB aux prix courants et sur la base des PPA courantes en milliards de dollar US

\*\* Moyenne des investissements de l'étranger et des investissements à l'étranger par rapport au PIB (sauf pour le Mexique, investissements de l'étranger seulement)

Source OCDE Réforme réglementaire: Examen par pays: Les Pays-Bas TD/TC/WP(98)41 calculé à partir des bases de données AFA (DSTI Division EAS) et de la base de données sur les investissements étrangers de la DAFPE.

Depuis les années 1980, les principaux partenaires commerciaux du Japon ont accordé davantage d'attention aux réglementations intérieures du Japon et à son système économique qu'ils perçoivent comme étant défavorable à la concurrence des produits et des services étrangers. Les États-Unis et l'Union européenne ont demandé instamment au Japon de réformer ses réglementations intérieures afin de renforcer l'accès au marché et de réduire les obstacles intérieurs (au-delà des frontières)<sup>9</sup>. Ces discussions commerciales ont amené le Japon à prendre plusieurs initiatives en matière de déréglementation. *Les programmes récents de déréglementation du Japon, en particulier ceux des années 1990, ne peuvent donc être dissociés des discussions avec les principaux partenaires commerciaux.*

Les consultations bilatérales entre les États-Unis et le Japon ont commencé dans les années 1980 dans plusieurs secteurs. En 1990, la déréglementation est devenue un thème majeur du débat de l'« Initiative américano-japonaise sur les obstacles structurels » qui visaient les restrictions réglementaires

dans des secteurs comme la grande distribution (voir l'encadré 1). Le gouvernement japonais a déclaré en 1991 qu'un moyen de réduire les obstacles aux échanges consistait à encourager plus vigoureusement la déréglementation et a recommandé de nouvelles mesures dans les secteurs des télécommunications, des services financiers et de l'énergie. Le « cadre pour un nouveau partenariat économique entre le Japon et les États-Unis » établi en juillet 1993 était centré sur des mesures de déréglementation dans huit domaines liés au commerce et à l'investissement international. Le Japon a conclu en juin 1995 avec l'Union européenne un accord bilatéral sous forme d'échange de notes afin de mettre en œuvre certaines mesures de déréglementation dans le secteur des automobiles et des pièces détachées.

**Encadré 1. Le secteur japonais de la distribution et la Loi sur la grande distribution**

Selon un article de l'*International Economic Review*, le système japonais de distribution se caractérise par un grand nombre de petits détaillants et un faible nombre de grandes surfaces pratiquant des prix réduits. La place dominante des petits détaillants dans le système de distribution japonais a été attribuée à des facteurs traditionnels comme l'importance des produits frais dans l'alimentation des japonais qui oblige à faire les courses fréquemment ou le rôle joué par le commerce de détail dans l'offre d'emplois aux travailleurs non qualifiés ou aux retraités, en particulier dans les zones plus rurales. Ce système de distribution est défavorable à la concurrence des produits étrangers du fait que les producteurs établis détiennent des positions dominantes à l'égard des grossistes et des détaillants.

Selon certains partenaires commerciaux du Japon, la Loi sur la grande distribution a constitué un autre facteur indirect d'obstacle à l'accès au marché des produits étrangers. La loi prévoit que la surface de vente d'une grande surface doit faire l'objet d'une consultation avec les petits commerces de détail locaux<sup>10</sup>. Cette disposition a freiné l'entrée sur le marché de produits nouveaux et l'arrivée de concurrents, y compris de concurrents étrangers, dans la mesure où les petits commerces ont tendance à préférer les relations à long terme avec les grossistes ou les fabricants.

Des modifications majeures apportées à la loi depuis le début des années 1990 ont rendu plus facile l'ouverture de grandes surfaces. L'*Étude économique* de l'OCDE de 1995 indique que la libéralisation de la loi japonaise sur la grande distribution s'est traduite par une forte augmentation des demandes d'ouvertures de grandes surfaces, les gains étant estimés jusqu'à 45 milliards de US\$.

En dépit de la décision récente d'abroger la loi, les parties étrangères demeurent préoccupées des risques d'entraves à l'ouverture des grandes surfaces. L'une des raisons est que les pouvoirs de réglementation seront transférés aux autorités régionales dont les dirigeants sont plus sensibles à l'influence politique des coopératives régionales de petits commerces. Les parties étrangères s'inquiètent aussi du fait que la nouvelle loi sur la localisation des grandes surfaces et sur leur insertion dans le tissu local pourrait être utilisée de manière prohibitive. En revanche, certaines autorités régionales qui sont moins dépendantes des petits commerçants pourraient tenter d'attirer les grandes surfaces pour stimuler l'économie régionale. Dans ce cas, l'abrogation de la loi pourrait avoir un effet favorable sur la concurrence.

Source : *International Economic Review*, « Retail Distribution in Japan », septembre/octobre 1997 ; *Études économiques de l'OCDE - Japon*, 1995.

Le débat international se concentre de plus en plus sur les règles et les procédures en matière réglementaire dans le secteur public. Les partenaires commerciaux se sont plaints de la complexité des règles, de l'opacité du processus de prise de décision et du manque de transparence des instructions ministérielles ; ils ont instamment demandé au gouvernement japonais de faire des efforts pour ouvrir les procédures gouvernementales et simplifier les réglementations. « Les questions soulevées par le degré d'ouverture des marchés japonais ont fait que l'attention s'est portée des instruments classiques de la politique commerciale aux différences entre les pratiques et les réglementations nationales qui ne sont pas ouvertement protectionnistes... », notait l'*Étude économique de l'OCDE* en 1991<sup>11</sup>. Par ailleurs, une plus grande attention est accordée à l'harmonisation des procédures, des normes et des règles avec les normes internationales.

Bien qu'une réforme de la réglementation ait été entreprise dès le début des années 1980 en vue d'améliorer la compétitivité et l'efficacité des entreprises japonaises, ce n'est qu'en 1995 qu'ont été lancés des « programmes de déréglementation » au niveau de l'économie dans son ensemble. Ces programmes ont clairement mis en avant comme l'un de leurs objectifs principaux le renforcement de l'ouverture du marché. Tout en saluant les progrès accomplis, les partenaires commerciaux ont néanmoins continué à réclamer une réforme de la réglementation japonaise et le nombre de leurs requêtes a augmenté. Il est difficile de dresser un panorama général de l'état actuel de la réforme de la réglementation japonaise du point de vue de l'ouverture du marché en raison de la complexité, de la dimension et de l'étendue des questions soulevées ainsi que de leur évolution constante. Il est utile à ce stade de donner un aperçu général de la réforme et des discussions commerciales.

Les discussions commerciales bilatérales, tout en abordant un grand nombre de questions concrètes, ont accordé une priorité relativement moins importante aux questions dont la résolution nécessite plus de temps. Les partenaires commerciaux ont souligné que leurs demandes répondaient non seulement aux intérêts des entreprises ou des investisseurs étrangers mais aussi à ceux de l'économie japonaise en particulier à ceux de l'industrie et des consommateurs. Les discussions commerciales bilatérales peuvent, toutefois, avoir donné au public japonais l'impression que la réforme, même dans les cas où elle est mise en pratique, a été imposée de l'extérieur. Cette impression a sans doute rendu moins aisée la prise en compte de l'ouverture du marché dans les débats sur la réforme. On considère parfois au Japon que les pressions extérieures sont utiles et même nécessaires à une réforme significative mais il ne faut pas aller trop loin : si elles sont excessives, elles vont susciter des réactions négatives dans l'opinion, notamment de la part de ceux qui souhaiteraient un maintien du *statu quo* en matière de réglementation.

Selon certains observateurs, dans la situation actuelle de l'économie politique japonaise, l'équilibre du pouvoir est favorable aux opposants à la réforme<sup>12</sup>. Jusqu'à présent, les entreprises, en particulier celles qui sont tournées vers l'exportation, ont été les principaux promoteurs de la réforme de la réglementation au Japon. Leurs préoccupations à l'égard de leur compétitivité future ont amené le gouvernement à prendre des initiatives de déréglementation, bien que de fortes réserves subsistent dans certains secteurs, en particulier parmi les entreprises soumises à la réglementation. Les universitaires et les médias sont parfois très favorables à la déréglementation mais ils ne cherchent pas à s'impliquer dans le détail des problèmes. Les consommateurs ne font guère entendre leur voix au Japon bien qu'ils soient appelés à être les grands bénéficiaires de la réforme. Ils n'ont pas beaucoup soutenu les efforts réformateurs du gouvernement et se sont parfois montrés hostiles à une ouverture supplémentaire du marché<sup>13</sup>.

Cette image de fortes pressions extérieures et d'un faible soutien interne à la réforme suggère qu'il serait crucial, pour créer une base plus solide pour une réforme future, que soit clairement reconnu au Japon l'intérêt pour l'économie dans son ensemble de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché. Une réforme entreprise dans la perspective de l'ouverture du marché bénéficiera aux échanges et à l'investissement étranger et sera également favorable aux entreprises et aux consommateurs japonais. Le fait que l'ouverture du marché bénéficie à l'économie japonaise est constaté non seulement par des voix étrangères mais aussi par des institutions japonaises. Leurs études concernant les écarts de prix entre le marché intérieur et les marchés internationaux montrent que ces écarts reflètent principalement des difficultés d'accès au marché japonais et que la population japonaise est privée de l'une de ses sources essentielles de bien-être en raison des problèmes créés par le système réglementaire japonais. Le JETRO (*Japan External Trade Organisation*, Organisation japonaise du commerce extérieur) a publié un certain nombre d'études sectorielles sur l'ouverture du marché. L'*Étude économique de l'OCDE 1997/1998* évoque également la nécessité d'encourager cette perspective : « Bien que la déréglementation ait ouvert de nouvelles possibilités aux entreprises et en dépit des pressions exercées par la concurrence internationale sur les entreprises pour qu'elles conservent leur compétitivité, les changements intervenus dans le secteur privé japonais n'ont pas été suffisants pour stopper la tendance à la baisse de la rentabilité et du rythme des créations d'entreprises »<sup>14</sup>.

Comme on l'a vu dans la présente section, les questions d'ouverture du marché ont constitué un important moteur de la réforme de la réglementation au Japon. Elles continueront à jouer un rôle important dans l'avenir. Toutefois, la pression extérieure s'exerçant sur certains points particuliers ne constitue pas une base suffisante pour arriver aux avantages recherchés pour l'économie japonaise et l'économie mondiale. D'une part, une plus grande attention aux systèmes de réglementation nationale dans les discussions commerciales permettra de se concentrer sur les problèmes les plus fondamentaux et de résoudre de manière plus efficace le débat sur les échanges. D'autre part, le débat intérieur sur la réforme doit être ravivé et doit permettre d'établir un lien entre l'amélioration de la situation nationale et une plus grande ouverture du marché. La population japonaise peut reconnaître que la réforme de la réglementation n'est pas uniquement destinée à réduire les tensions commerciales mais aussi à revigorer l'efficacité économique et à éviter une perte de bien-être pour l'économie japonaise.

## **2. Cadre général d'une politique d'ouverture du marché : les six principes pour une « réglementation efficace »**

Pour que la réglementation ne réduise pas inutilement l'ouverture du marché, il convient, notamment, d'intégrer les principes « pour une réglementation efficace » dans les procédures nationales concernant les réglementations économiques et sociales ainsi que dans les pratiques administratives. Par « ouverture du marché », on entend ici la possibilité pour les fournisseurs étrangers d'opérer sur un marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires ou excessivement onéreuses ou restrictives. Ces principes qui ont été décrits dans *le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 et développés au sein du Comité des échanges sont les suivants :

- *transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions ;*
- *absence de discrimination ;*
- *absence de recours à des restrictions inutiles des échanges ;*
- *recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale ;*
- *reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays ;*
- *application des principes de la concurrence dans une perspective internationale.*

Ces principes sont considérés par les responsables de la politique du commerce extérieur comme essentiels du point de vue de l'existence d'une réglementation orientée vers le marché et favorable au commerce et à l'investissement. Ils reflètent les principes fondamentaux du système commercial multilatéral/OMC dans le cadre duquel un grand nombre de pays ont accepté certaines obligations. Les examens par pays de l'OCDE sur la réforme de la réglementation n'ont pas pour objet de juger la mesure dans laquelle le pays en cause 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 des pays donnent effet aux principes et contribuent avec succès à l'ouverture du marché. De même, ces examens ne visent pas à évaluer les politiques et les pratiques commerciales des pays membres.

En résumé, le présent rapport examine si et de quelle manière les procédures et le contenu de la réglementation japonaise affectent la qualité de l'accès au marché japonais et de la présence au Japon. Un scénario inverse important, qui consiste à se demander si et comment les importations et l'investissement étranger peuvent affecter la réalisation des objectifs légitimes des autorités publiques reflétés dans la réglementation sociale, sort du cadre de la présente étude. Ce problème a fait l'objet de larges débats à l'intérieur et en dehors de l'OCDE sous différents angles politiques. A l'heure actuelle, toutefois, lors des

délibérations de l'OCDE, on n'a trouvé aucun élément tendant à prouver que le commerce et l'investissement en tant que tels ont une incidence négative sur la poursuite et la réalisation des objectifs des politiques nationales à travers la réglementation ou par d'autres moyens<sup>15</sup>.

### **2.1. *Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions et des procédures de recours***

Pour que l'ouverture du marché sur l'extérieur soit assurée, il faut que les entreprises et les personnes physiques étrangères qui cherchent à accéder au marché (ou à développer leurs activités sur un marché donné) disposent des informations adéquates sur les réglementations nouvelles ou les révisions des réglementations existantes afin de pouvoir fonder leurs décisions sur une évaluation correcte des coûts et des risques potentiels ainsi que des possibilités offertes par le marché. Les réglementations doivent être transparentes pour les entreprises et les investisseurs étrangers. La transparence de la réglementation au niveau national et international peut être obtenue par différents moyens, notamment par la publication systématique des projets de réglementation avant leur entrée en vigueur, la diffusion de l'information par des moyens électroniques (comme Internet), la possibilité offerte en temps opportun au public de faire des observations et l'existence de mécanismes rigoureux visant à assurer que ces observations sont dûment prises en considération avant l'adoption du texte définitif<sup>16</sup>. Un accès approprié à des procédures de recours doit être ouvert aux participants au marché pour exprimer leurs préoccupations à l'égard de l'application des réglementations existantes. On examinera dans la présente sous-section dans quelle mesure et de quelle manière ces objectifs sont atteints au Japon.

Le manque de transparence du système réglementaire japonais figure parmi les tous premiers problèmes abordés par les réformes de la réglementation entreprises au Japon. C'est aussi l'un des principaux sujets de préoccupations des partenaires commerciaux du Japon. Ce problème de transparence couvre toutes les phases de la procédure réglementaire : depuis l'élaboration des réglementations jusqu'à leur mise en œuvre en passant par leur modification ou leur révision. Conscient qu'il est nécessaire et important d'agir pour accroître la transparence<sup>17</sup>, le gouvernement japonais a entrepris différentes réformes des procédures administratives. En dépit de son engagement et des nombreuses tentatives pour améliorer la situation, beaucoup reste à faire.

Les préoccupations des partenaires commerciaux en ce qui concerne ce problème de transparence correspondent aux propres efforts de réforme entrepris au Japon ; elles montrent à quel point il est nécessaire d'améliorer la situation. Par exemple, les États-Unis ont demandé au Japon de renforcer la transparence en faisant une meilleure utilisation des techniques suivantes<sup>18</sup> :

- procédures d'information préalable et de consultation concernant la réglementation ;
- obligation pour les entités de l'administration de diffuser des informations sur la réglementation ;
- procédures d'examen des licences, permis et autorisations ;
- procédure de consultation des comités consultatifs ;
- réglementations édictées par le secteur privé ;
- informations sur les instructions administratives.

L'Union européenne a également demandé une plus grande transparence dans plusieurs domaines<sup>19</sup> :

- diffusion d'informations ;
- examen de l'ensemble des instructions administratives concernant les principes de la politique de la concurrence ;
- publication préalable des projets de réglementation et possibilité de formuler des observations ;
- liens et relations entre les associations professionnelles et l'administration ; et
- publication des délibérations internes des organes consultatifs.

Les principaux partenaires étrangers du Japon<sup>20</sup> font également état d'un grand nombre de cas au niveau sectoriel où la transparence est insuffisante, par exemple : application de la Loi sur les normes de construction dans le secteur du logement, possibilité de formuler des observations sur la politique de la santé, procédure d'autorisation de produits et de services nouveaux et nouvelles réglementations édictées par des organisations du secteur privé concernant les services financiers, système d'attribution des emplacements dans les aéroports internationaux, règles de passation des marchés dans le secteur de l'énergie, introduction d'un système de comptabilité plus axé sur les coûts pour les interconnexions dans les télécommunications, impossibilité de présenter des observations devant le comité consultatif sur les réglementations relatives aux véhicules à moteur, mécanismes d'examen des droits de douane<sup>21</sup> et procédures de certification des appareils médicaux.

En matière de culture administrative, les fonctionnaires japonais ont souvent eu recours aux « instructions administratives » plutôt qu'à des lois et règlements établis pour appliquer leurs politiques. Les partenaires commerciaux estiment que ce style de tradition administrative a pu réduire le niveau de transparence pour les personnes extérieures, en particulier les étrangers (pour plus de détails sur l'instruction administrative, voir le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité).

Le nouveau programme triennal a recommandé que les autorités réglementaires garantissent la transparence lorsqu'elles recourent à l'instruction administrative et il semble que cette recommandation soit appliquée par un grand nombre de ministères et organismes gouvernementaux. En juin 1998, le ministère des Finances a annoncé qu'il avait procédé à la codification sous une forme plus officielle d'environ 400 instructions<sup>22</sup>. Même si cette déclaration a été bien accueillie par le secteur financier, y compris par les étrangers, une entreprise américaine du secteur s'est inquiétée du manque de transparence des procédures administratives japonaises<sup>23</sup>. Selon elle, en dépit de la codification, le contenu de la plupart des instructions n'a pas été sensiblement modifié et certaines instructions restent non écrites.

En vertu de la Loi sur les procédures administratives, les autorités réglementaires ne devraient utiliser les instructions administratives qu'avec la coopération volontaire des parties visées et ne pas les pénaliser en cas de non-respect des instructions (article 32). L'instruction administrative semble donc ne plus être officiellement utilisée de manière contraignante. Cependant, la consultation informelle continue d'être utilisée pour contrôler les secteurs, pour coordonner leurs intérêts et même pour diffuser des informations sur la réglementation susceptibles d'être utilisées dans la procédure d'élaboration des décisions en matière de réglementation<sup>24</sup>.

Un autre problème est celui de la transparence des procédures de consultation. Les ministères et les organismes publics font appel à plus de 200 comités consultatifs (*shingikai*) auxquels ils demandent de donner une opinion générale sur les politiques existantes et les orientations générales gouvernementales. Ces comités consultatifs sont composés d'éminents universitaires, de journalistes et de spécialistes de certains secteurs, y compris des dirigeants d'entreprises. Du fait de leur composition, ils sont considérés comme représentant à la fois l'opinion du public en général et des spécialistes. Les ministères et les organismes publics font souvent appel à eux lorsqu'ils ont besoin de sonder l'opinion du public avant de prendre une décision importante. Toutefois, dans la mesure où un grand nombre de membres des comités consultatifs sont des professionnels et souvent appartiennent à des entreprises établies, ils peuvent être considérés comme des « initiés ». En fait, les membres des comités consultatifs sont généralement choisis par l'administration de manière discrétionnaire. Par ailleurs, les rapports des comités consultatifs sont généralement (et ont toujours été dans le passé) rédigés par les fonctionnaires qui sont supposés les consulter. Même si des progrès ont été accomplis pour ouvrir au public les débats des comités consultatifs, d'autres efforts sont nécessaires (voir encadré 2). Les « procédures de consultation du public » lors du processus de décision en matière réglementaire, qui sont effectives depuis avril 1999, sont également prometteuses.

Par ailleurs, un grand nombre de décisions en matière réglementaire sont prises sans consulter les comités consultatifs. Les réglementations qui se situent au bas de la hiérarchie des textes comme les arrêtés ministériels ou d'autres actions administratives qui peuvent avoir un effet réglementaire<sup>25</sup>, ne sont le plus souvent pas soumises à l'examen des comités consultatifs. De plus, comme un grand nombre de membres des comités consultatifs n'exercent leurs fonctions qu'à temps partiel, il y a un risque qu'ils n'aient pas beaucoup de temps pour examiner les questions de détail.

**Encadré 2. Les Shingikai (comités consultatifs) : source de transparence ou obstacle à la transparence ?**

Les comités consultatifs (*shingikai*) ou d'autres formes de groupes spécialement constitués<sup>26</sup> pour discuter de points plus détaillés de l'action administrative et que l'on trouve sous diverses appellations comme les groupes de discussion (*kondankai*) ou les groupes d'étude (*kenkyukai*) jouent un rôle important dans les procédures japonaises d'élaboration des politiques, y compris celles concernant la réglementation. Dans la plupart des cas, les autorités administratives compétentes leur servent de secrétariat : elles identifient les problèmes à examiner, elles proposent des candidats à ces comités, elles préparent la discussion par la préparation de documents de réflexion et de données techniques et par la rédaction de rapports qui sont soumis aux comités et aux groupes spéciaux. Le recours à ces procédures est justifié par 1) le fait que les décisions exigent souvent une compétence technique et une expérience pratique; 2) la logique de type corporatiste selon laquelle il convient d'arriver à un consensus au sein des intérêts sociaux concernés. Une fois que les rapports sont publiés, leurs recommandations sont considérées comme plus ou moins autorisées et il est probable qu'elles seront traduites en actions administratives, y compris en réglementations.

Bien que ces comités et groupes spéciaux remplissent en principe des fonctions utiles, ils ont fait l'objet de critiques concernant leur vulnérabilité aux abus. Ils seraient en effet trop exposés au risque de manipulation de la part des autorités qui les soutiennent. Le fait que la loyauté et l'ouverture des débats ne soient pas garanties est considéré comme une faiblesse du système : par exemple, qui garantit que l'ensemble des intérêts concernés sont représentés et peuvent faire entendre leur voix? Les partenaires commerciaux étrangers ont été les premiers à réclamer que la procédure soit plus ouverte. Ils sont systématiquement exclus de cette procédure d'élaboration des politiques même si des intérêts cruciaux pour eux sont en jeu. Ils se plaignent que la procédure aboutisse globalement à une application sous-optimale de la réglementation. Lorsque les étrangers ont pu faire entendre leur voix comme dans le « Rapport définitif sur l'initiative américano-japonaise sur les obstacles structurels » de 1990, ils ont joué un rôle catalyseur dans les progrès accomplis.

Le gouvernement japonais a décidé en septembre 1995 plusieurs mesures visant à accroître la transparence des comités et des groupes spéciaux. Il a été convenu que les comités consultatifs se réuniraient en principe en séance publique et/ou publieraient des comptes rendus. En cas d'impossibilité pour des raisons justifiées rendues publiques à l'avance, un compte rendu sommaire des débats devrait être publié. Ces efforts de l'ensemble de l'administration ont fait l'objet d'un suivi par l'Agence de gestion et de coordination. Selon son dernier rapport qui date de mars 1998, 73 pour cent des comités consultatifs (*shingikai*, etc.) contre 50 pour cent en 1996 avaient ouvert leurs discussions en tenant des séances publiques et/ou en publiant des comptes rendus détaillés. Le rapport indique que 21.7 pour cent d'entre eux ont reçu des commentaires du public.

Même si le nombre de comités consultatifs dont les débats sont rendus publics a récemment augmenté, les préoccupations restent nombreuses notamment de la part des partenaires commerciaux étrangers, car certains comités consultatifs et groupes spéciaux ne publient encore que des résumés des débats et non pas des comptes rendus intégraux. De plus, il y a certains groupes spéciaux qui ne publient rien du tout<sup>27</sup>.

Par ailleurs, l'objectif de transparence ne peut pas être atteint si des délibérations très importantes comme celle relatives aux recommandations ou aux rapports provisoires ne tiennent pas compte d'un large éventail d'opinions, y compris celles des partenaires commerciaux étrangers. Ces derniers ont joué dans les réformes de la réglementation japonaise un rôle important en mettant en avant des idées différentes qui n'étaient pas évoquées dans les débats entre « initiés ». Le fait de soumettre les délibérations très importantes aux observations du public permettra de faire échapper la décision aux pressions des intérêts en place. L'institution de procédures horizontales de publicité et de consultation publique annoncée le 16 octobre 1998 aura un effet significatif sur l'ouverture des procédures réglementaires. Un exemple en est fourni par les débats sur la réforme de la réglementation des télécommunications. Dans leur mémoire récent au gouvernement japonais sur la déréglementation, les États-Unis ont mentionné plusieurs domaines qui méritent des efforts volontaires particuliers à cet égard, à savoir le commerce de détail, la déréglementation des ports et la construction.

Dans le passé, rares étaient les procédures administratives qui prévoyaient de solliciter les observations des parties étrangères sur les réglementations nouvelles ou modifiées avant leur adoption. Des commissions d'enquête étaient parfois constituées et des auditions publiques occasionnellement organisées dans ce but. Des progrès substantiels ont néanmoins été récemment accomplis. Dans le cadre du Programme triennal, ainsi qu'on l'a vu dans le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité, le Gouvernement a récemment adopté la proposition présentée par l'Agence de gestion et de coordination qui recommandait au gouvernement des procédures de consultation publique. L'obligation s'applique depuis avril 1999 à l'ensemble des processus de prise de décision du Gouvernement. La durée normale de la période de consultation est fixée à un mois. Cette mesure devrait contribuer à renforcer la transparence des procédures réglementaires au Japon. Par ailleurs, le « projet de loi sur la restructuration de l'administration centrale » stipule que les opinions des citoyens, y compris des experts et des parties intéressées, doivent être entendues lors de la formulation d'un projet de loi important.

Les informations sur les réglementations établies (lois, décrets et arrêtés) sont intégralement publiées. Les parties étrangères peuvent obtenir ces informations même si elles ne font généralement pas l'objet d'une traduction dans des langues étrangères, à l'exception de quelques domaines. Comme ceci a été notifié à l'OMC, les mesures législatives et réglementaires nationales sont publiées dans le « Kanpo » (Journal officiel) et/ou le « Horeisensho » (Recueil intégral des lois du Japon) et les mesures réglementaires préfectorales sont publiées intégralement dans le « Kenpo » (Journal préfectoral) ou son équivalent<sup>28</sup>. On peut trouver des informations sur les politiques et les réglementations importantes sur les sites Internet des différents ministères et organismes mais l'utilisation d'Internet pour diffuser des informations sur la réglementation n'est pas encore aussi développée que dans d'autres pays de l'OCDE qui sont en pointe dans ce domaine.

Cette ouverture ne concerne pas les actions administratives qui peuvent avoir un effet réglementaire, telles que les circulaires et les notes d'information<sup>29</sup>. Bien qu'elles soient aussi contraignantes à l'égard des fonctionnaires dans la procédure d'élaboration des décisions concernant la

réglementation, elles ne sont généralement ni publiées, ni communiquées à l'extérieur. Il est parfois difficile pour les parties étrangères de connaître la raison pour laquelle une décision administrative donnée est prise, en particulier lorsqu'elle repose sur ces réglementations de niveau inférieur. Ceci constitue une source importante du manque de transparence du système réglementaire japonais pour les parties étrangères (voir l'encadré 3).

Encadré 3. Le système réglementaire japonais : les différentes formes de réglementation et d'actions administratives qui peuvent avoir un effet réglementaire			
Type de réglementation	Nature	Procédure	Observations
<i>Horitsu</i> (lois)	Dans le cadre de la constitution, toutes les réglementations peuvent être établies par la loi.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Recueillir les avis du secteur privé par une voie informelle ou, si nécessaire, par une voie officielle.</li> <li>Échanger des opinions avec d'autres départements ministériels de manière informelle.</li> <li>Lancer des consultations officielles avec les autres ministères pour s'entendre sur un projet de texte.</li> <li>Soumettre le projet à la réunion des vice-ministres pour approbation.</li> <li>Présenter le projet au Conseil des ministres pour approbation.</li> <li>Examen et approbation par la commission compétente de la Diète et par la Diète.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le <i>Shingikai</i> (comité consultatif) est un exemple de voie de communication officielle.</li> <li>Les ministres contactés sont ceux que le rédacteur du projet estime compétents. Le bureau du gouvernement chargé de la législation doit toujours être consulté.</li> <li>Communication écrite par l'intermédiaire des secrétariats des ministères.</li> <li>Les membres sont des hauts fonctionnaires. L'unanimité est requise. Les comptes rendus des discussions ne sont pas disponibles.</li> <li>Les lois sont publiées au Journal officiel.</li> </ul>
<i>Seirei</i> (décrets)	Décrets pris par le gouvernement pour l'application des dispositions constitutionnelles ou législatives <sup>30</sup> .	(Comme les points 1 à 5 ci-dessus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les décrets du gouvernement sont publiés au Journal Officiel.</li> </ul>
<i>Shorei</i> (arrêtés ministériels)	Décisions prises par un ministre (1) pour l'application des lois/décrets ou (2) en vertu d'une délégation de pouvoirs accordée par une loi ou un décret <sup>31</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seuls les ministres peuvent prendre des arrêtés ministériels.</li> <li>Aucune procédure obligatoire n'existe au niveau national.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les arrêtés ministériels sont publiés au Journal officiel.</li> </ul>
Type d'action administrative	Nature	Procédure	Observations
<i>Tsutatsu</i> (circulaires)	Outil de communication entre les ministres et hauts fonctionnaires d'une part et leurs subordonnés d'autre part. Il peut s'agir de proposer une interprétation unifiée de la loi. N'est valable et obligatoire qu'à l'intérieur du ministère.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bien que selon la Loi sur l'organisation de l'administration centrale, seuls les ministres et les présidents de commission ou d'organismes peuvent émettre des circulaires, elles sont émises par les chefs des organisations hiérarchiques.</li> <li>Il n'existe pas de procédure obligatoire au niveau national.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les hauts fonctionnaires sont généralement habilités par le ministre à signer des circulaires.</li> <li>La consultation des autres ministères est rare.</li> <li>Les circulaires écrites sont communiquées au public sur demande.</li> </ul>
<i>Jimu Renraku</i> (notes d'information)	Outil de communication entre les fonctionnaires dont le contenu peut être très divers : rapport, interprétation des textes législatifs, notes factuelles. N'est valable qu'entre fonctionnaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'existe aucune procédure obligatoire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La consultation des autres ministères est rare.</li> <li>Pas de communication au public.</li> </ul>

Gyosei Shido  
(instruction  
administrative)

« Mesures administratives prises par des organes administratifs, bien que n'ayant pas force exécutoire, qui sont destinées à influencer des actions particulières d'autres parties... en vue de la réalisation d'un objectif administratif. »<sup>32</sup>  
Les circulaires et les notes d'information peuvent constituer des instructions administratives dans la mesure où elles sont appliquées par les fonctionnaires qui les communiquent parfois à « d'autres parties » pour formuler des recommandations, des suggestions, des requêtes ou des avertissements.

En ce qui concerne les voies de recours, les parties étrangères disposent de trois possibilités pour faire appel des actions de l'administration. La première consiste à présenter un recours directement auprès de l'administration (au niveau supérieur s'il existe) en vertu des procédures prévues par la Loi sur les recours contre l'administration. Cette procédure devrait être la plus simple et la plus rapide selon le gouvernement japonais du fait que les recours sont généralement traités directement par l'administration. Le défaut est que la loi ne fixe pas de délai limite de réponse. Dans certains cas, des commissions d'enquête peuvent être constituées pour examiner les recours de manière neutre si des dispositions spéciales sont prévues à cet effet dans des lois particulières. En général, qu'elles fassent appel ou non, les parties étrangères peuvent intenter une action devant les tribunaux en vertu de la Loi sur les contentieux administratifs. Même dans les cas où il faut déposer un recours contre l'administration avant de pouvoir s'adresser aux tribunaux, si aucune décision n'est rendue dans les trois mois du dépôt du recours, les parties étrangères peuvent intenter une action devant les tribunaux, toujours selon la Loi sur les contentieux administratifs.

La deuxième voie de recours consiste à intenter un recours en annulation contre les décisions administratives devant les tribunaux en application de la Loi sur les contentieux administratifs. Toutefois, cette procédure peut être très longue, compte tenu notamment de l'état de sous-développement des professions juridiques au Japon (voir le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité sur les problèmes concernant les services juridiques au Japon).

La troisième possibilité consiste à déposer un recours devant le Médiateur du commerce et de l'investissement (OTO - voir l'encadré 5) qui est un organe gouvernemental indépendant chargé de traiter les problèmes d'ouverture du marché au niveau du gouvernement dans son ensemble. Les recours ne peuvent concerner que des problèmes se situant dans le cadre du système réglementaire en vigueur que le Médiateur n'a pas le pouvoir de modifier. Il s'agit de la voie de recours la plus utilisée par les entreprises étrangères parmi les trois possibilités de recours offertes. Le nombre d'affaires soumises au Médiateur a toutefois diminué au cours de la période récente, ce qui reflète peut-être la déception des parties étrangères face à la limitation de ses pouvoirs d'intervention<sup>33</sup>. Les entreprises étrangères ont signalé les risques que comporte de rendre public les problèmes faisant l'objet de procédures de recours en raison de l'étendue des pouvoirs discrétionnaires conférés aux organismes de réglementation. Les entreprises étrangères doivent se préoccuper des mesures de rétorsion possibles de ces organismes.

## 2.2. *Mesures visant à assurer la non-discrimination*

L'application du principe de non-discrimination vise à assurer une égalité réelle devant la concurrence des produits et des services comparables, quel que soit leur pays d'origine. La mesure dans laquelle est encouragé le respect des deux principes de base du système commercial multilatéral, à savoir ceux de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national (TN) lors de l'élaboration et de l'application des réglementations, constitue ainsi un indicateur des efforts généraux déployés par un pays pour promouvoir une réglementation favorable aux échanges et à l'investissement.

Les accords préférentiels qui accordent un régime plus favorable à certains pays s'écartent donc par définition du principe de la NPF. Le degré de participation d'un pays à des accords préférentiels (qui peuvent globalement être créateurs de courants d'échanges ou les détourner) n'indique pas en lui-même que le principe de non-discrimination n'est pas assez respecté. Toutefois, pour évaluer ce respect, il y a lieu

d'examiner les attitudes des pays participants à l'accord à l'égard des pays non membres en matière de transparence et les risques d'effets discriminatoires. Les pays tiers doivent avoir accès aux informations sur le contenu et l'application des accords préférentiels afin d'évaluer en connaissance de cause leurs effets éventuels sur leurs propres intérêts commerciaux. Par ailleurs, certaines façons d'aborder les problèmes de fond de réglementations telles que les normes et l'évaluation de la conformité peuvent créer un risque de discrimination à l'encontre des pays tiers (par exemple, si les normes reconnues par les partenaires d'un accord préférentiel étaient difficiles à respecter par les pays tiers).

Le Japon est fermement engagé à respecter le principe de la NPF bien qu'il existe des exceptions limitées à ce principe dans le domaine de l'investissement (voir ci-après). Le gouvernement japonais a encouragé les organismes de réglementation à respecter le principe de non-discrimination dans leur application des réglementations nationales. Le Japon a adopté le principe de la NPF sans aucune exception dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services. Par ailleurs, il n'a conclu aucun type d'accord préférentiel et n'accorde donc un régime préférentiel à aucun partenaire commercial dans aucun cadre régional. La seule instance de coopération régionale à laquelle participe le Japon est l'APEC qui a adopté le principe du « régionalisme ouvert », ce qui permet au Japon de respecter le principe de la NPF également dans ce cas.

Bien que le principe de la NPF soit apparemment bien respecté dans le système réglementaire japonais, certaines préoccupations se sont exprimées à propos des engagements pris par le Japon dans le cadre de ses discussions commerciales bilatérales avec des partenaires commerciaux majeurs tels que les États-Unis, l'Union européenne et le Canada. L'une de ces préoccupations concerne le risque de voir le Japon accorder davantage d'importance à certains problèmes d'ouverture du marché soulevés par des partenaires commerciaux particuliers qu'à d'autres aspects<sup>34</sup>, ce qui pourrait conférer des avantages plus importants à ces partenaires même si les problèmes sont résolus en prenant en compte le principe de non-discrimination.

S'agissant du principe du traitement national, il existe plusieurs exemples spécifiques d'exceptions officielles pour lesquels des partenaires commerciaux ont manifesté leurs préoccupations : interdiction des partenariats entre juristes japonais et consultants étrangers et interdiction de l'emploi de juristes japonais par des consultants étrangers, discrimination entre banques étrangères et japonaises pour l'accès au refinancement de la Banque du Japon. En ce qui concerne les investissements étrangers, le Japon maintient certaines exceptions notables au principe du traitement national en vertu de dispositions de la réglementation sur les opérations de change et de certaines lois particulières. Dans certains secteurs, en vertu de la réglementation sur les opérations de change, l'acquisition d'une participation au capital des entreprises à travers un investissement direct au Japon doit faire l'objet, au-delà d'un certain seuil, d'une notification préalable au ministère des Finances. Les secteurs concernés se divisent en trois catégories. En premier lieu, ceux dans lesquels les investissements étrangers pourraient être préjudiciables à la sécurité nationale, entraver le maintien de l'ordre public ou faire obstacle à la protection de la sécurité publique. Les services de télécommunications (NTT uniquement)<sup>35</sup> et de l'électricité constituent des exemples notables de secteurs entrant dans cette catégorie. En second lieu, les secteurs pour lesquels le Japon a maintenu des réserves au code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE<sup>36</sup>. En troisième lieu, le Japon maintient aussi des obstacles à l'investissement limités sur la base de la réciprocité<sup>37</sup>.

Même si le système réglementaire japonais a évolué dans le sens d'une réduction des exceptions officielles au principe du traitement national, un grand nombre de partenaires commerciaux ont exprimé leurs préoccupations à l'égard de la discrimination de fait qui existe dans divers domaines. Cette discrimination de fait tient peut-être au fait que les entreprises étrangères, en tant que nouvelles venues, n'obtiennent souvent pas le même niveau d'information que celui que les entreprises nationales peuvent tirer de leur relation de long terme avec les responsables de la réglementation. Ce scénario est particulièrement probable dans le cas des autres actions administratives qui peuvent avoir un effet

réglementaire. Par exemple, la majorité des chariots élévateurs et des autres chariots industriels fabriqués au Japon est classée dans la catégorie des « véhicules à moteur spéciaux de petite taille » tandis que la grande majorité des chariots importés est classée dans la catégorie des « véhicules à moteur spéciaux de grande taille » qui est soumise à des obligations plus strictes. Les motocyclettes étrangères sont des grosses cylindrées plutôt destinées à être utilisées en tandem. Toutefois, le marché japonais de la moto, en particulier celui des grosses cylindrées, est soumis à des distorsions du fait de l'interdiction de l'utilisation en tandem sur les autoroutes (voir la section 3).

Par ailleurs, les investisseurs étrangers doivent attendre trente jours à compter de la réception de la notification par le ministre des Finances et le ministre technique compétent avant de démarrer effectivement les activités d'investissement. Lorsqu'il est jugé nécessaire d'examiner si l'investissement (1) est susceptible de porter préjudice à la sécurité nationale, d'entraver le maintien de l'ordre public ou de faire obstacle à la protection de la sécurité publique, (2) entraîne un effet négatif significatif sur le fonctionnement normal de l'économie nationale, le ministre des Finances et le ministre technique compétent disposent d'un délai maximum de cinq mois à compter de la date de la notification pour instruire le dossier<sup>38</sup>.

En ce qui concerne la non-discrimination, il existe, semble-t-il, davantage de problèmes au niveau de l'auto-réglementation des nombreuses associations professionnelles de l'industrie et des services professionnels qu'au niveau des réglementations gouvernementales. Un grand nombre de ministères et organismes japonais délèguent l'élaboration des réglementations techniques à ces associations. Certaines associations appliquent occasionnellement l'auto-réglementation de manière discriminatoire à leurs membres et aux concurrents étrangers potentiels. Les partenaires étrangers ont formulé de nombreuses plaintes à propos des pratiques discriminatoires de ces associations<sup>39</sup>.

Le Japon est l'un des pays où les professions libérales (comme les services juridiques ou d'expertise-comptable) sont les plus réglementées<sup>40</sup>. Les associations professionnelles correspondantes appliquent de nombreuses auto-réglementations à caractère exclusif qui n'accordent pas à leurs contreparties étrangères les mêmes possibilités de pratiquer leur profession au Japon qu'à leurs propres membres. Par ailleurs, les partenaires commerciaux se plaignent de pratiques discriminatoires de la part des fabricants japonais de verre plat : refus de vente, recours à des associations commerciales restrictives, application de prix discriminatoires aux clients qui s'approvisionnent auprès de fabricants étrangers et aux distributeurs<sup>41</sup>.

Le contrôle de la conformité des réglementations aux traités internationaux, par exemple ceux qui incluent le régime de la NPF et le traitement national, relève de la responsabilité conjointe du Bureau de la législation du Secrétariat général du gouvernement et du MOFA. Ces deux ministères doivent vérifier que les textes de niveau supérieur (lois et décrets) soumis au Conseil des ministres sont conformes aux obligations internationales du Japon et recommander les modifications qui seraient nécessaires. Il n'existe toutefois aucun organe gouvernemental central qui examine la conformité aux traités internationaux de l'application de la réglementation par les ministères et organismes, c'est-à-dire au niveau des pratiques administratives. Par ailleurs, comme on l'a expliqué dans la sous-section précédente, les réglementations de niveau inférieur (arrêtés ministériels, circulaires et notes d'information) qui ne font pas l'objet d'un examen en Conseil des ministres, ne sont pas soumises au contrôle de ces deux ministères.

### **2.3. Mesures visant à éviter les restrictions inutiles aux échanges**

Pour la réalisation d'un objectif particulier, les décideurs doivent s'efforcer de choisir des réglementations qui n'imposent pas de restrictions aux échanges au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif légitime, en prenant en compte les risques qu'engendrerait le fait de ne pas atteindre cet objectif. On peut citer comme exemples d'une telle approche l'utilisation de normes fondées sur les

performances au lieu de normes fondées sur la conception des produits comme base des réglementations techniques, ou encore le recours possible à des taxes ou à des permis négociables plutôt qu'à des réglementations pour atteindre le même objectif légitime. Au niveau des procédures, l'adhésion effective à ce principe implique d'examiner dans quelle mesure certaines dispositions obligent ou incitent les responsables de la réglementation à éviter des restrictions inutiles aux échanges (et à justifier d'éventuelles exceptions), de quelle manière l'incidence des réglementations nouvelles sur le commerce extérieur et l'investissement étranger est évaluée et dans quelle mesure les organes chargés de la politique commerciale ainsi que les entreprises et les investisseurs étrangers sont consultés dans le cadre de la procédure d'élaboration de la réglementation.

Il n'existe pas au Japon de disposition explicite stipulant que les procédures administratives doivent favoriser les échanges et l'investissement. Les différents ministères et organismes doivent veiller à ce que les réglementations et les procédures administratives soient appliquées de manière à ne pas affecter la liberté des échanges et de l'investissement. Ils ont souvent utilisé leurs réglementations d'une manière « inutilement restrictive à l'égard des échanges et de l'investissement » dans des cas tels que les ententes officiellement autorisées et les « clauses d'ajustement de l'offre à la demande » en vertu desquelles ils peuvent interdire l'entrée sur le marché en raison d'un excédent de capacité de l'offre (même au niveau des prévisions). Les réglementations restrictives, souvent justifiées par le souci d'atteindre des objectifs non-économiques comme la sécurité, bien que n'étant pas explicitement discriminatoires à l'encontre des entreprises étrangères, ont très souvent une incidence négative sur le commerce et l'investissement. Par ailleurs, ces mesures ont souvent été suspectées d'être utilisées pour protéger les intérêts acquis des entreprises japonaises<sup>42</sup>. De ce fait, à l'exception notable des ministères qui contrôlent des secteurs traditionnellement exposés à la concurrence étrangère, les ministres et organismes ont tendance à préférer les réglementations qui leur confèrent une tutelle étroite sur les secteurs à celles qui renforcent la concurrence, l'efficacité économique et les échanges et l'investissement.

La culture administrative japonaise se caractérise notamment par le fait que les responsables de la réglementation se voient accorder un large pouvoir discrétionnaire dans le processus réglementaire. Bien qu'elle oblige les organes chargés de l'application de la réglementation à renforcer la transparence et l'efficacité administrative, la Loi sur les procédures administratives n'a pas eu les effets escomptés. Le fait que les procédures soient prévisibles peut réduire de manière significative le coût supporté par les entreprises pour s'y conformer. Les fonctionnaires devraient accorder davantage d'attention aux effets des instruments d'exécution des politiques sur l'économie et sur les échanges et les investissements internationaux, tout en respectant les procédures administratives appropriées définies par la loi.

Il n'existe aucune disposition qui oblige les ministères et organismes à prendre en compte l'incidence potentielle de l'adoption ou de la révision des réglementations sur les échanges et l'investissement. Qui plus est, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, le Japon ne s'est pas doté d'un système bien établi d'évaluation de l'impact des projets de réglementation. Le choix de réglementations et/ou de procédures administratives plus favorables aux échanges et à l'investissement est donc laissé à l'initiative de chaque ministère et organisme (voir l'examen de l'évaluation de l'impact de la réglementation dans le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité).

On trouve des procédures administratives ayant des effets restrictifs sur les échanges dans de nombreux domaines. Des partenaires commerciaux importants comme les États-Unis, l'Union européenne et le Canada<sup>43</sup> ont fréquemment noté le caractère inutilement lourd et compliqué des réglementations concernant le bâtiment et les matériaux de construction. Le Japon applique un système de réglementation complexe dans ce secteur pour des raisons culturelles (préférence pour les maisons en bois et risque élevé d'incendie) et géographiques/climatiques (tremblements de terre et typhons). Toutefois, la complexité du système réglementaire japonais dans ce secteur est considérée comme un obstacle majeur aux échanges.

Les procédures japonaises de quarantaine et d'inspection en ce qui concerne les fruits et légumes frais, les fleurs, les aliments congelés et les compléments alimentaires sont aussi fréquemment critiquées pour leur caractère inutilement restrictif par un grand nombre de partenaires commerciaux. Ces derniers formulent de nombreuses plaintes dans d'autres secteurs : lourdeur de la réglementation des matériels électriques (turbines et compresseurs, groupes électrogènes, appareils de contrôle de la puissance, etc.) résultant de la Loi sur le gaz à haute pression, de la Loi sur la production et la distribution de l'électricité et d'autres dispositions (voir la Section 3), niveau élevé des tarifs douaniers et des procédures d'octroi de licences et lourdeur des procédures de certification dans le secteur des télécommunications, complexité des procédures d'examen des matériels de télécommunications, longueur des procédures de dédouanement, niveau élevé des redevances d'utilisation, brièveté des heures d'ouverture et absence d'uniformité dans l'application de la réglementation douanière, longueur et coût excessifs des procédures d'autorisation des matériels médicaux, coût et lourdeur des méthodes de certification des produits pharmaceutiques, réglementation autorisant uniquement les factures sur papier malgré l'existence du système d'Échange de données informatisées (EDI), procédure d'immatriculation des véhicules neufs, procédures d'accréditation des nouvelles entreprises d'assurances et restrictions affectant la gestion des actifs, application de la vérification par unité et non par catégorie en ce qui concerne les machines.

La lourdeur de la réglementation a également constitué un frein à l'investissement étranger au Japon. La complexité des règles en matière de fusions et d'acquisitions a été signalée comme constituant un obstacle important à l'investissement direct étranger au Japon, bien que d'autres obstacles culturels et institutionnels aient été notés<sup>44</sup> : niveau élevé des participations croisées entre sociétés alliées, faible pourcentage des actions ordinaires cotées en bourse, méfiance généralisée à l'égard des participations étrangères, réticence des membres des *keiretsu* à l'égard de la prise de contrôle de leurs membres par des étrangers et manque de transparence des règles comptables.

Même s'il n'existe apparemment pas de dispositions générales visant à éviter que le système réglementaire japonais soit à l'origine de restrictions des échanges, certains progrès ont été accomplis dans ce domaine. Ainsi, l'OMA (*Office of Market Access*, Bureau de l'accès au marché, un groupe interministériel réuni dans le cadre de l'OTO) a adopté en juillet 1997 les « Mesures relatives aux problèmes d'accès au marché en ce qui concerne les normes, la certification et d'autres questions ». Ces mesures stipulent que les organismes de l'État doivent éviter de recourir à des normes, règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité, y compris les règlements sanitaires et phytosanitaires, qui constituent des obstacles inutiles aux échanges<sup>45</sup>.

En dehors des dispositions légales, le MITI (ministère de l'Industrie et du Commerce) et le MOFA jouent un rôle à cet égard dans le système administratif japonais. Le MITI qui est principalement responsable de la politique du commerce extérieur donne son avis sur la réglementation du point de vue du commerce extérieur au stade de la rédaction lorsque les projets de réglementation sont soumis à l'examen du Conseil des ministres. Le MOFA qui est chargé de vérifier la conformité des modifications de la réglementation aux traités internationaux doit également examiner si les dispositions proposées ont des effets restrictifs sur les échanges par référence à ces traités. Les projets de réglementations nouvelles peuvent donc faire l'objet d'une vérification d'un point de vue international. Toutefois, il est parfois très difficile aux organes chargés de la politique commerciale d'évaluer l'impact sur les échanges et l'investissement de certaines réglementations comportant des éléments techniques spécifiques relevant de certains ministères ou organismes spécialisés. Par ailleurs, les réglementations qui sont instituées par des arrêtés ministériels, des circulaires ou des notes d'information échappent à l'examen de ces organes.

L'absence de consultation ouverte entre les organes gouvernementaux (en particulier entre les fonctionnaires responsables de la politique du commerce extérieur et ceux des ministères techniques) rend difficile la mise en place de réformes de la réglementation sérieuses même si elles bénéficient d'un soutien politique (même si elles sont fortement appuyées par des Premiers ministres comme Hosokawa et

Hashimoto) ou si elles ont fait l'objet d'engagements au cours de discussions commerciales. Les autorités réglementaires sectorielles ont plutôt tendance à préférer le « processus de déréglementation » à des « réformes de la réglementation » cohérentes et organisées au niveau du gouvernement dans son ensemble parce que le premier leur permet de consentir des concessions relativement mineures tout en préservant leur pouvoir de contrôle sur le secteur (encadré 4).

**Encadré 4. L'absence de coordination à l'intérieur du gouvernement constitue un frein aux échanges commerciaux**

(Un exemple de facilitation des échanges)

Le Japon a institué le système de l'Échange de données informatisées (EDI) dans l'administration des douanes en 1978. A l'heure actuelle, environ 90 pour cent des déclarations d'importations et d'exportations sont traitées par le système EDI qui permet aux exportateurs, aux importateurs et aux intermédiaires douaniers de fournir leurs déclarations électroniquement à partir de leurs bureaux. Ce système améliore l'exactitude des déclarations et accélère les procédures douanières dans leur ensemble.

Toutefois, les procédures douanières ne sont pas les seules réglementations applicables aux frontières. Il en existe d'autres comme les quarantaines, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les règles de sécurité alimentaire et les licences à l'importation/exportation. En vertu de la législation douanière japonaise, les marchandises qui n'ont pas satisfait les contrôles aux frontières des administrations autres que les services des douanes ne peuvent pas obtenir l'autorisation d'importation des Douanes. Jusqu'à une date très récente, certaines procédures des administrations autres que les Douanes n'étaient pas informatisées, ni interconnectées avec le système EDI des Douanes. L'absence de liens électroniques entre les systèmes informatiques réduit la valeur du système douanier EDI en termes de circulation de l'information commode et rapide évitant les risques d'erreurs et de duplications. Cela se traduit par un allongement des délais de dédouanement des importations, une augmentation des coûts de stockage et une réduction de la compétitivité des produits étrangers. Les États-Unis se plaignent, depuis 1990, du manque de coopération entre les Douanes et les autres agences et demandent au Japon de mettre en place un système intégré de traitement des importations. D'autres organismes intéressés se sont fait l'écho de ces plaintes.

En 1997, le système EDI sanitaire et phytosanitaire et le système EDI de la sécurité alimentaire ont été interconnectés avec le système EDI des Douanes. Toutefois, le système EDI des licences d'importation/exportation du MITI (ministère de l'Industrie et du Commerce) et le système EDI des autorités portuaires sont en cours de développement et la possibilité de les relier au système EDI des douanes vient seulement d'être considérée.

Outre son rôle de contrôle des réglementations du point de vue international, le MITI gère un programme de formation sur les règles de l'OMC et d'autres politiques commerciales internationales afin de renforcer l'ouverture du marché. Ce programme qui est destiné à l'ensemble des fonctionnaires est présumé améliorer leur perception de l'ouverture du marché. Son incidence est cependant limitée en raison de son caractère facultatif.

L'une des mesures les plus importantes prises par le Japon en faveur de l'ouverture du marché a été la création en 1982 du Service du médiateur du commerce et de l'investissement (OTO, *Office of Trade and Investment Ombudsman*)<sup>46</sup>. Cette organisation sans équivalent dans les autres pays membres de l'OCDE est destinée à réduire les obstacles à l'ouverture du marché en recevant les plaintes relatives à l'accès au marché concernant les importations ou les investissements étrangers au Japon et en organisant la coordination interministérielle pour instruire ces plaintes. L'OTO a traité plus de 500 plaintes relatives à l'accès au marché. Il a produit plusieurs rapports sur les problèmes majeurs d'accès au marché et a pris des mesures visant à renforcer l'ouverture du marché au niveau du gouvernement (voir l'encadré 5).

#### Encadré 5. L'OTO : la manière japonaise de renforcer l'ouverture du marché

Objectif : L'OTO (*Office of Trade and Investment Ombudsman*, Service du médiateur du commerce et de l'investissement) a été créé le 30 janvier 1982 afin d'améliorer l'accès au marché japonais grâce à la réception et au traitement de plaintes concernant des problèmes d'accès au marché, notamment en ce qui concerne les procédures relatives à l'importation de marchandises et de services, aux investissements directs au Japon et aux marchés publics.

Présentation des plaintes : les plaintes sont reçues principalement par le Secrétariat de l'OTO qui est installé au sein du Bureau de coordination de l'Agence de planification économique. Elles peuvent être déposées auprès des autres services compétents de l'administration japonaise, des représentations diplomatiques du Japon et du JETRO. Dans ces derniers cas, elles sont transmises au Secrétariat de l'OTO. Les plaintes peuvent revêtir une forme quelconque : démarche directe, courrier, appel téléphonique et/ou message Internet, si elles sont aisément compréhensibles et concernent des problèmes spécifiques. En règle générale, elles doivent être présentées par le plaignant lui-même. Toutefois, des plaintes émises par procuration sont acceptées si elles sont transmises par des organismes gouvernementaux, des missions diplomatiques étrangères, des organisations de promotion du commerce extérieur dépendant d'États étrangers et/ou d'autres organisations agréées par l'OTO (par exemple les chambres de commerce et d'industrie étrangères au Japon, les principales chambres de commerce et d'industrie japonaises et les autres grandes organisations professionnelles).

La résolution des plaintes : une première réponse fournissant une explication sera communiquée au plaignant dans les dix jours suivant la transmission de la plainte à l'OTO. Si l'instruction de la plainte exige un délai supérieur à un mois, le requérant sera tenu informé de son état d'avancement au moins une fois par mois. Si le plaignant conteste l'explication fournie par le ministère ou l'organisme compétent, la question sera soumise au Comité de résolution des réclamations. Tout problème qui nécessite un délai d'instruction supérieur à trois mois fera également l'objet d'une délibération du comité. Le résultat de cet examen est notifié par écrit au plaignant.

Communication interne à l'administration : Dans le meilleur des cas, les problèmes sont résolus par les directeurs des services lors de la réunion de coordination de l'OTO. A défaut, ils sont soumis à la réunion exécutive de l'OTO dont les membres sont les vice-ministres des ministères et organismes concernés. Autrement, la décision est prise par l'OMA (*Office of Market Access*, bureau de l'accès au marché) créé le 1er février 1994 pour renforcer l'OTO et qui est composé de ministres sous la présidence du Premier ministre. En dehors de cette structure administrative d'examen, le MAOC (*Market Access Ombudsman Council*, Conseil du médiateur pour l'accès au marché) est destiné à rassembler des opinions plus neutres et à donner des avis à l'OMA. Il est composé d'éminents universitaires, de chefs d'entreprises et d'autres personnes. Le Comité de résolution des réclamations qui lui est rattaché examine les problèmes qui ne peuvent être résolus par le groupe de travail de coordination.

Résultats obtenus : Au 25 février 1998, l'OTO avait reçu au total 568 plaintes dont 552 ont été traitées. Dans 185 cas, les procédures japonaises ont été modifiées pour faciliter les importations. L'OTO a fourni des explications sur 209 réclamations considérées comme reposant sur des erreurs d'interprétation<sup>47</sup>. Le MAOC rassemble chaque année depuis l'exercice budgétaire 1992<sup>48</sup> ses « Recommandations concernant les problèmes d'accès au marché relatifs aux normes, à la certification et à d'autres aspects » qui se rapportent aux problèmes soulevés par les entreprises étrangères et nationales. A travers cette procédure, le MAOC a examiné 293 cas et formulé 112 recommandations sur la base desquelles l'OMA a pris des « Mesures sur les problèmes d'accès au marché en ce qui concerne les normes, la certification et d'autres aspects » afin de les mettre en œuvre au niveau administratif.

Source : Agence de planification économique.

En dépit du rôle positif qu'il joue dans le renforcement de l'ouverture du marché et la réduction du caractère inutilement restrictif des réglementations à l'égard des échanges, l'OTO semble souffrir d'une certaine désaffection de la part de certains partenaires commerciaux<sup>49</sup>. Ces derniers considèrent que l'OTO est devenu un autre exemple du « renforcement de l'ouverture du marché à la manière japonaise » : ses activités sont de plus en plus concentrées sur les mesures aux frontières et négligent les problèmes qui se posent au-delà de la frontière. Ils évaluent l'OTO de la manière suivante : ses points forts sont ses objectifs et sa composition qui inclut des représentants étrangers, ses points faibles étant son manque d'autorité à l'égard des autres ministères et organismes et le fait que la plupart des problèmes traités se traduisent par des améliorations mineures dans l'application de la réglementation et non pas des changements

fondamentaux des régimes en vigueur. Ils estiment que même si la plupart des activités de l'OTO sont utiles pour résoudre des problèmes spécifiques d'accès au marché d'importance mineure, elles sont loin d'être suffisantes pour renforcer réellement l'ouverture du marché japonais et pour contribuer aux réformes structurelles de l'économie japonaise.

#### **2.4. Actions visant à encourager l'utilisation de mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale**

Pour les entreprises qui souhaitent exporter, l'application de normes et de réglementations différentes pour des produits similaires entraîne souvent des coûts significatifs et parfois prohibitifs. C'est pourquoi, lorsqu'il est opportun et possible, le recours à des mesures harmonisées sur le plan international (telles que des normes internationales) comme base des réglementations nationales peut grandement faciliter le développement des échanges commerciaux. Les efforts déployés au plan national pour encourager l'adoption de réglementations fondées sur des mesures harmonisées, l'existence de procédures de suivi des progrès accomplis dans l'élaboration et l'adoption de normes internationales, les mesures incitant les autorités réglementaires à rechercher et à appliquer les normes internationales appropriées constituent donc des indicateurs importants de la volonté d'un pays de se doter d'une réglementation efficiente.

Au Japon, le gouvernement intervient assez activement dans l'élaboration des normes et des procédures d'évaluation de la conformité et les consommateurs japonais ont une grande confiance dans les systèmes de garantie de la qualité et de la sécurité. Certains d'entre eux se sont même inquiétés du risque de dégradation de la qualité et de la sécurité des produits qui pourrait résulter de l'alignement sur les normes internationales. Par ailleurs, il n'existe aucune disposition générale et normalisée qui exige l'utilisation de normes ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale (voir l'encadré 6).

##### **Encadré 6. Normes et systèmes d'évaluation de la conformité au Japon**

Les normes et le système d'évaluation de la conformité présentent au Japon une structure double. L'État administre diverses normes obligatoires tandis qu'une multitude d'organisations publiques et privées gère un large éventail de normes facultatives. L'État est très activement impliqué dans les normes et l'évaluation de la conformité.

##### ***Les normes obligatoires***

Les normes obligatoires sont édictées par la législation et le respect de ces normes est assuré par un système de certification. La conformité est vérifiée par des laboratoires d'essai désignés par l'État. La conformité aux normes obligatoires est requise pour l'importation et la vente du produit au Japon.

Liste non exhaustive des textes qui définissent des normes obligatoires (entre parenthèses le nombre des normes correspondantes) : loi sur la sécurité des produits de consommation (6), loi sur le contrôle des matériels et appareils électriques (498), loi sur les produits pharmaceutiques (2014), loi sur l'hygiène des produits alimentaires (377), loi sur le contrôle des engrais (126), loi sur le contrôle du gaz à haute pression (2), réglementations de la sécurité des véhicules routiers (274), loi sur la garantie de sécurité et l'amélioration de la qualité des produits alimentaires (150), loi sur les normes de construction, loi sur la sécurité et la santé du travail, loi sur les télécommunications, loi sur la protection des plantes, loi sur les mesures, loi sur la vérification des substances chimiques et la réglementation de leur fabrication, loi sur la radio.

### *Normes facultatives*

Les normes facultatives sont utilisées pour garantir la sécurité, la conformité et la qualité. Les marques facultatives sont en fait très souvent exigées en raison de leur intérêt commercial. Les organismes d'essai et de certification sont désignés par les ministères qui administrent les normes facultatives.

**La marque JIS** est une marque de qualité largement utilisée qui s'applique à plus de 1000 produits manufacturés différents et qui recouvre 8161 normes. Elle est administrée par le MITI qui désigne les organisations japonaises et étrangères chargées des vérifications. La conformité à la JIS améliore la commercialisation des produits et constitue aussi un élément important pour les achats publics. Le MITI prévoit d'élargir la liste des organisations d'essai étrangères agréées.

**La marque JAS** constitue une garantie de qualité pour les boissons, les produits alimentaires transformés, les produits de la forêt, les produits agricoles, les huiles et les graines et les produits transformés à base de viande, de poissons et de produits de la forêt. Le ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche administre 354 marques JAS.

**Marques de certification** : marques de certification facultatives administrées par diverses organisations. La marque « SG » est une marque de qualité administrée par l'Association japonaise pour la sécurité des produits de consommation. La marque « ST » est une marque de sécurité administrée par l'Administration de contrôle de la sécurité des jouets, qui est une commission d'auto discipline. Par ailleurs, la marque « ECO » est utilisée pour les normes environnementales, la marque « G » pour la qualité de la conception, etc.

**Le contrôle de la qualité** : Le Japon a élaboré un bon système de contrôle de la qualité sous l'impulsion du Comité japonais des normes industrielles, ce qui a retardé fortement l'introduction de normes de contrôle de la qualité harmonisées au plan international comme les normes ISO. Le Japon procède actuellement de manière active à l'introduction de ces normes et participe aux activités d'harmonisation internationale.

Source : OMC, *Examen de la politique commerciale du Japon*, janvier 1998 et John S. Wilson, *Standards and APEC: An Action Agenda*, octobre 1995.

Les partenaires commerciaux demandent actuellement au Japon d'aligner ses normes et certifications sur les normes internationales dans de nombreux domaines. Ils demandent, par exemple, l'adoption des normes de la CEI (Commission électrotechnique internationale) pour un grand nombre de produits électriques, l'adoption des normes ISO (Organisation internationale de normalisation) et de normes fondées sur les performances pour divers matériaux de construction et les citernes, l'adaptation par NTT des normes internationales en matière de connectivité des lignes, c'est-à-dire d'interfaces ouvertes standardisées, l'utilisation de normes d'étiquetage admises sur le plan international pour les produits alimentaires transformés et les produits laitiers, l'adoption du cadre réglementaire international pour les additifs alimentaires, l'adoption des normes mondiales en matière d'information financière, de contrôle des comptes, de règles comptables et d'évaluation des actifs, l'harmonisation de réglementations diverses concernant les véhicules à moteur et les pièces détachées avec les réglementations de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (NU-CEE) et de l'Union européenne et la reconnaissance des critères de mesure ISO pour les matériels récréatifs.

L'OMC s'est également penchée sur la question. Elle observe dans son *Examen de la politique commerciale* de 1998 que « du point de vue du Japon, 'les normes et les systèmes de certification japonais sont actuellement comparables à ceux des autres pays en termes de transparence et de conformité aux normes internationales'. Du point de vue de certains partenaires commerciaux, toutefois, 'l'accès au marché continuait à être entravé par des pratiques d'exclusion de la part des entreprises et par diverses mesures non-tarifaires incluant des procédures de vérification, d'inspection et de dédouanement contraignantes, le recours à des normes complexes et les difficultés d'accès aux réseaux de distribution' »<sup>50</sup>.

En dépit de ces limitations, le Japon a annoncé récemment plusieurs initiatives en vue d'effectuer des progrès sur cette question. Le programme d'action de 1997 de l'OMA sur les problèmes d'accès au marché stipule que, lorsqu'ils prennent les mesures proposées dans la procédure de règlement de doléances de l'OTO, les ministères et les organismes sont encouragés à utiliser les normes et les procédures de certification harmonisées sur le plan international. Ils sont également encouragés à faire activement appel aux organismes étrangers d'évaluation de la conformité pour développer la reconnaissance mutuelle et simplifier et accélérer les procédures d'évaluation de la conformité.

Le nouveau programme triennal met également l'accent sur l'harmonisation des réglementations afin de promouvoir des réformes fondamentales de l'économie et de la société japonaises permettant d'arriver à des systèmes ouverts sur l'extérieur, libres et loyaux. Par ailleurs, le Japon détient la présidence de l'APEC/PASC (*Pacific Area Standards Congress*, Congrès des normes de la zone du Pacifique) dans le cadre duquel sont réalisées quatre études de cas sur le problème de l'alignement des normes nationales sur les normes internationales. Ces études contribuent à approfondir la connaissance du problème y compris du point de vue de la qualité des normes internationales elles-mêmes.

Par ailleurs des progrès ont également été accomplis dans différents secteurs. Le MITI a introduit 237 normes internationales dans la liste des normes techniques requises par la Loi sur le contrôle des matériels et appareils électriques au lieu des 120 normes alignées précédemment. Avec le premier programme triennal (1995-1997), 1700 normes JIS sur 8000<sup>51</sup> ont été alignées sur les normes internationales. Le Japon a introduit le principe des bonnes pratiques de laboratoire de l'OCDE dans la Loi sur l'examen, l'enregistrement de la fabrication, et des substances chimiques. Par ailleurs, l'adhésion du Japon à l'Accord NU-CEE de 1958 sur le secteur automobile a été soumise à la Diète le 3 mars 1998. Elle devrait avoir une incidence positive sur l'harmonisation dans ce secteur (voir la section 3).

On a observé par ailleurs une tendance récente à l'adoption de normes fondées sur les performances, notamment dans des domaines comme les matériaux de construction et le matériel électrique. Les accords de l'OMC, en particulier l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, ont joué un rôle important dans le maintien de la transparence et ont contribué à l'harmonisation de l'élaboration des normes. Le Japon reconnaît l'importance des obligations résultant de ces accords, y compris en ce qui concerne les notifications des projets de réglementations et de normes techniques. Il a institué des pratiques pour que les ministères compétents en matière de réglementations et de normes techniques se familiarisent avec le fonctionnement du système.

On retient donc de cette analyse une impression mitigée : la persistance de plaintes étrangères se combine aux initiatives en cours en matière d'harmonisation. Un problème fondamental tient au manque de données permettant d'évaluer les progrès réalisés dans divers domaines. Ce problème n'est pas particulier au Japon. La collecte et l'évaluation de ces données pourraient constituer un pas en avant utile permettant au Japon d'accomplir des progrès concrets supplémentaires en matière d'harmonisation. Des inquiétudes se manifestent aussi à propos de l'efficacité des engagements de portée générale. Le Programme d'action et le Programme triennal ont en effet une valeur moins contraignante que les législations particulières auxquelles les ministères et les organismes font davantage appel pour administrer leurs normes et leurs évaluations de la conformité. Le Japon pourrait envisager de renforcer cet engagement de portée générale en matière d'harmonisation sur la base d'une évaluation plus précise.

## 2.5. *Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays*

Il n'est pas toujours possible, nécessaire, ni même souhaitable de rechercher une harmonisation internationale des mesures réglementaires. Toutefois, il faut éviter que les disparités de réglementations entre pays et les duplications de systèmes d'évaluation de la conformité n'agissent comme des obstacles aux échanges. La reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des partenaires commerciaux ou des résultats des évaluations de la conformité réalisées dans d'autres pays constituent deux voies prometteuses pour atteindre ce résultat. En pratique, ces deux voies sont poursuivies au Japon de diverses manières. La reconnaissance de l'attestation de conformité des produits étrangers par les laboratoires étrangers en constitue une illustration. Une telle reconnaissance peut être accordée de manière unilatérale mais aussi à travers des Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) entre partenaires commerciaux. Un autre exemple est celui dans lequel la certification est opérée par une auto-déclaration de conformité par le fabricant. Dans ce cas, la reconnaissance de l'équivalence signifie que les déclarations de conformité des fabricants étrangers sont également acceptées: les fabricants étrangers (comme nationaux) peuvent évaluer la conformité de leur produit aux normes exigées sur un marché donné comme ils le jugent approprié et ils seront traités de la même manière par les autorités réglementaires. Ces dernières peuvent alors soumettre les produits à des essais selon les procédures en vigueur et prendre s'il y a lieu les mesures nécessaires quelle que soit l'origine des produits.

Au Japon, l'intervention de l'État dans les procédures d'évaluation de la conformité est considérable. Les ministères désignent souvent les organismes de certification dans des domaines donnés et leur accordent souvent un monopole de fait pour homologuer les produits ou les services désignés. Ces procédures sont souvent critiquées par les partenaires commerciaux de plusieurs points de vue : manque de transparence des procédures, coûts élevés de la certification, lourdeur particulière des procédures et réticence à accepter les données obtenues par des méthodes admises sur le plan international.

Un grand nombre de partenaires commerciaux ainsi que d'entreprises japonaises exigent que le Japon accomplisse des progrès supplémentaires dans divers domaines tels que l'acceptation des normes étrangères, des résultats des essais effectués à l'étranger, des organismes de vérification et des laboratoires d'essai étrangers pour le bâtiment et les matériaux de construction, l'acceptation des données des essais cliniques effectués à l'étranger pour la certification des appareils médicaux et des médicaments, la reconnaissance générale par la législation japonaise des organes d'accréditation opérant au niveau de l'Europe dans son ensemble (Coopération européenne pour l'accréditation) et des organes internationaux équivalents (ILAC pour l'accréditation des laboratoires et IAF pour l'accréditation de dispositifs de certification des systèmes de vérification de la qualité), la reconnaissance des résultats des essais de véhicules à moteur effectués par des instituts étrangers dans le cadre des inspections de mise en circulation, la reconnaissance des systèmes hollandais d'inspection des fleurs coupées et des bulbes de fleurs, la reconnaissance des données obtenues à l'étranger par des méthodes de vérification des résidus chimiques dans les produits à base de viande conformes à des bonnes pratiques, l'acceptation de tous les ingrédients contenus dans les produits cosmétiques figurant sur les listes de l'Union européenne, le soutien des efforts des parties privées et des parties étrangères pour rétablir la norme ISO pour les chaudières et les réservoirs à pression, la reconnaissance de la validité de l'inspection matérielle et de la certification des citernes destinées au transport de produits dangereux lorsqu'elle est authentifiée et constatée par des organismes tels que le Lloyds Register, le Bureau Veritas et Germanischer Lloyd, la reconnaissance du traitement par fumigation du foin effectué au Canada, la reconnaissance des inspections réalisées par des organismes étrangers compétents similaires au NKK (Nippon Kaisei Kokkai, détection d'incendie), la reconnaissance plus large des résultats des enquêtes des pays étrangers ayant trait à l'analyse des ingrédients contenus dans les boissons alcoolisées, et l'absence de nouvelle inspection pour les navires agréés à l'étranger.

Certains progrès ont toutefois été réalisés récemment grâce à de nouvelles initiatives de portée générale telles que :

- le Programme d'actions de l'OMA visant à encourager les organismes de réglementation à recourir activement aux organismes étrangers d'évaluation de la conformité et à promouvoir la reconnaissance mutuelle ;
- le Plan d'action économique et sociale (adopté en 1997) qui stipule que les organes japonais responsables des normes doivent accepter les données étrangères, adopter des systèmes de reconnaissance mutuelle et opérer la transition vers l'auto-certification pour certains produits ;
- le rapport de l'OTO pour 1996 qui stipule que certains résultats des inspections effectuées à l'étranger sont autorisés et que la latitude de l'administration en matière d'évaluation de la conformité devrait être réduite.

Des progrès parallèles ont été récemment accomplis en matière de matériels de télécommunications. Le ministère des Postes et Télécommunications (MPT) a soumis à la Diète le 16 mars 1998 un projet de loi concernant l'institution d'un système permettant au Japon d'accepter les certificats de conformité et les résultats des essais de matériels de terminaux de télécommunications et de matériels de radio provenant d'organisations d'évaluation de la conformité (nationales et étrangères) reconnues par le ministère qu'il y ait ou non un accord de reconnaissance mutuelle. Les organisations étrangères n'ont pas à être agréées par les gouvernements étrangers pour être reconnues par le MPT. Le projet de loi a été approuvé le 30 avril 1998. Il s'agit d'une première en matière d'autorisation accordée à des organismes étrangers de délivrer des certificats de conformité dans le système japonais des normes obligatoires.

Le Japon a institué un système d'accréditation des laboratoires d'essai en 1997. Les organes chargés de l'accréditation évaluent et homologuent les compétences des laboratoires sur la base des principes directeurs admis sur le plan international. L'APLAC (*Asia-Pacific Laboratory Accreditation Cooperation*, Coopération Asie Pacifique pour l'accréditation des laboratoires) a approuvé en octobre 1998 la participation des organismes japonais. Ceci ouvre la voie à la reconnaissance par le Japon sous le couvert de l'APLAC de l'équivalence des résultats d'essais réalisés à l'étranger avec ceux des essais réalisés au Japon dans un grand nombre de domaines.

Par ailleurs, certains partenaires commerciaux portent un jugement positif sur les efforts déployés par le Japon pour reconnaître les mesures réglementaires et les résultats des évaluations de conformité de leurs pays. Parmi les exemples de mesures positives, figurent l'acceptation des essais officiels de collisions frontales pour les automobiles effectués dans l'Union européenne et l'engagement d'incorporer les lignes directrices concernant l'acceptation de données cliniques étrangères dans les réglementations nationales applicables aux produits pharmaceutiques. Le MITI a accepté 62 organismes d'essai étrangers pour l'application de règlements techniques prévus par 9 lois relevant de sa compétence. La Loi japonaise sur la normalisation industrielle a été récemment modifiée afin de permettre à des organismes de certification nationaux et étrangers qui sont des parties tierces de délivrer des marques JIS. Le nombre d'organes d'inspection étrangers acceptés est actuellement de 142. Le MITI a également remplacé la certification administrative pour 126 articles prévue par 4 lois relatives à des normes relevant de sa compétence par un système de déclaration par le fournisseur. L'adhésion du Japon à l'Accord NU/CEE dans le secteur de l'automobile a également ouvert la voie à une attitude plus positive en matière d'acceptation de la certification étrangère concernant la sécurité dans ce secteur.

Le Japon s'est également engagé dans diverses négociations d'ARM avec ses principaux partenaires commerciaux même si le nombre des accords conclus reste limité (voir le tableau). Par ailleurs, les partenaires commerciaux demandent au Japon d'engager des négociations en vue de la conclusion d'ARM dans différents domaines tels que: la déclaration commune de 1994 avec le Canada sur une coopération pour la reconnaissance mutuelle dans le domaine des normes de construction, des résultats des essais de conformité des appareils médicaux par les États-Unis et Taïpeh chinois, des machines agricoles et des matériaux de construction<sup>52</sup> avec l'Union européenne.

Tableau 1. **Participation du Japon aux négociations des ARM**

Partenaire	Partenaire	Secteur	Conclu	Date d'entrée en vigueur	Type de reconnaissance
Union européenne	Japon	Matériels de télécommunications (y compris la compatibilité électromagnétique) Matériels électriques (y compris la compatibilité électromagnétique) Machines Matériels de pression Appareils médicaux Produits pharmaceutiques GMP Produits chimiques GLP Matériaux de construction	Non		REC HOM
APEC	APEC	Matériels électriques et électroniques	Non		REC HOM
		Produits agro-alimentaires	Oui	Août 1997	
		Matériels de télécommunications (y compris la compatibilité électromagnétique et la sécurité électrique)	Non	Juillet 1999 (objectif)	
Australie	Japon	Matériels à faible voltage Produits pharmaceutiques GMP Appareils médicaux Matériels de pression Logement et construction Produits pour automobiles	Non		

GMP : « *Good Manufacturing Practices* » (bonnes pratiques de fabrication).

GLP : « *Good Laboratory Practices* » (bonnes pratiques de laboratoire).

REC : analyses de conformité relatives à la reconnaissance des données.

HOM : analyses de conformité relatives à la certification.

Source : Informations communiquées par le gouvernement du Japon.

Au total, l'objectif affiché des autorités japonaises va dans le sens de la reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays. Les progrès récents sont conformes à cet objectif et accueillis favorablement par les partenaires commerciaux qui les considèrent comme un pas vers l'ouverture du marché. Toutefois, face à l'ampleur des plaintes des partenaires commerciaux, il s'agit d'aller vite et de garder l'impulsion acquise. Il est difficile de juger si les initiatives actuelles vont s'étendre à l'ensemble des domaines où existent des problèmes d'ouverture du marché. Toutefois pour atteindre l'objectif du gouvernement japonais, une initiative prometteuse consisterait à encourager, dans l'ensemble de l'administration, chaque fois que cela est possible et approprié, l'acceptation des homologations étrangères et/ou l'adoption de procédures d'évaluation de la conformité moins lourdes et complexes telles que les déclarations par les fabricants.

## 2.6. *Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale*

Selon les partenaires commerciaux du Japon, les obstacles à l'ouverture du marché au Japon ne tiennent pas seulement aux mesures réglementaires du gouvernement mais aussi aux pratiques des entreprises privées ou des organisations semi-publiques. Le manque de procédures adéquates permettant d'assurer la transparence qui est signalé dans la section 2.1 a pu contribuer à l'existence de ces pratiques privées. Les préoccupations sur ce sujet sont très répandues et les partenaires commerciaux ont recommandé que le Japon accentue fortement ses efforts pour mettre en œuvre avec vigueur la Loi anti-monopole.

L'examen a couvert divers aspects de l'application du droit et de la politique de la concurrence : renforcement des pouvoirs d'enquête de la JFTC (*Japan Fair Trade Commission*, Commission japonaise pour la loyauté du commerce), renforcement des pénalités et des sanctions, institution d'un éventail plus large de voies de réparation privées, y compris les injonctions et les dommages et intérêts. Les plaintes visent aussi la « zone grise » dans laquelle les fonctions gouvernementales relevant souvent du pouvoir réglementaire sont déléguées à des organismes privés ou dans laquelle la réglementation est considérée comme encourageant les comportements anticoncurrentiels des entreprises. A cet égard, il a été demandé que la JFTC exerce une surveillance plus rigoureuse des pratiques privées concernant les instructions administratives, les activités des associations commerciales dont un grand nombre bénéficie d'une autorisation gouvernementale et diverses réglementations « privées ». Les partenaires commerciaux ont également insisté pour que des efforts supplémentaires soient accomplis afin de supprimer les exceptions à la Loi anti-monopole ; ils ont plaidé en faveur d'une intervention plus vigoureuse de la JFTC dans le processus d'élaboration des décisions, principalement par un renforcement de son rôle de défenseur de la concurrence.

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits par une réglementation peu regardante sur les conduites anticoncurrentielles ou par l'absence de correction des actions privées anticoncurrentielles ayant le même effet. Il est donc important que les institutions chargées de la réglementation fassent en sorte que les entreprises nationales et étrangères qui sont affectées par des pratiques anticoncurrentielles soient en mesure de présenter leurs positions avec efficacité. L'existence de procédures d'audition et de règlement des réclamations formulées à l'encontre d'agissements réglementaires ou privés qui entravent l'accès au marché et la concurrence effective des entreprises étrangères, la nature des institutions chargées d'instruire ces réclamations et le respect des délais limites (s'il en existe) constituent donc des aspects essentiels du point de vue de l'ouverture internationale du marché.

Si la réglementation affecte la concurrence et entrave l'accès des entreprises étrangères à un marché japonais particulier, les entreprises affectées peuvent formuler une plainte auprès de l'OTO. Si l'origine du problème réside dans une conduite privée, les plaintes peuvent être également formulées auprès de l'OTO.

Par ailleurs, toute personne peut déclarer une violation présumée de la Loi anti-monopole à la JFTC et demander qu'une enquête soit lancée en vertu de l'article 45 de la loi. Il n'existe aucune discrimination entre les entreprises nationales et étrangères du point de vue du traitement des plaintes. La JFTC est tenue d'effectuer l'enquête nécessaire sur les questions concernées afin de vérifier si la plainte des sociétés privées présente des éléments suffisants pour procéder à une analyse approfondie et pour déterminer s'il y a ou non violation de la réglementation. Si le rapport mentionné ci-dessus est rédigé par écrit et précise des faits concrets, la JFTC notifiera les résultats à la personne qui l'a établi. La JFTC ne divulgue aucune information concernant les demandes d'intervention parce qu'on estime qu'elle aurait des difficultés à obtenir la coopération d'un requérant qui souhaite garder l'anonymat. Elle fournit des

explications de ses décisions au plaignant sur sa demande tout en prenant en compte la protection du secret des affaires. Après une enquête exhaustive, les décisions ordonnant des mesures de suppression sont rédigées par écrit. Elles comportent une description des faits constatés, des dispositions de la loi appliquées par la JFTC et du contenu des mesures de suppression. Toutes les décisions qui ordonnent des mesures de suppression sont rendues publiques. Les recours en annulation des décisions doivent être intentés dans les trente jours (trois mois s'il s'agit de décisions concernant des positions de monopole) à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision (c'est-à-dire la date de réception de la décision par les parties, article 77). Le délai entre la prise des décisions et leur publication dépend du type de décision en cause. Il est de quelques jours dans le cas de décisions officielles et de décisions après audition, ce qui correspond au délai jugé nécessaire pour atteindre les parties concernées. En revanche, les décisions comportant des recommandations font l'objet d'une publication annuelle dans la mesure où chaque recommandation elle-même est rendue publique au moment de son adoption.

Même si un acte constituant une violation a déjà cessé d'exister, la JFTC peut ordonner à l'entrepreneur, dans un délai d'un an à compter de la date où l'acte a cessé d'exister (et de trois ans s'il s'agit d'ordres de majoration), de prendre les mesures nécessaires. Le délai de l'adoption de la recommandation définitive (à compter de la date du lancement de l'enquête officielle) est généralement de six mois à un an bien qu'il existe de fréquentes exceptions. Il n'existe pratiquement aucune différence de délai entre les entreprises nationales et étrangères en ce qui concerne le jugement des plaintes.

En dépit de l'équivalence formelle de traitement des entreprises étrangères et nationales, un grand nombre d'entreprises étrangères ont encore le sentiment qu'elles ne reçoivent pas ou ne recevraient pas un traitement équivalent. Ce sentiment ne résulte sans doute d'aucun élément particulier dans l'application du droit et de la politique de la concurrence, mais plutôt d'une interaction entre le droit de la concurrence et d'autres réglementations. Par exemple, il a été suggéré que les restrictions du nombre des avocats japonais (*bengoshi*), l'interdiction des associations entre avocats japonais et conseils juridiques étrangers (*gaikokuho-jimu-bengoshi*) ou du recrutement d'avocats japonais par des conseils juridiques étrangers, les restrictions affectant les auxiliaires de justice et les limitations de la possibilité pour les conseils étrangers de représenter leurs clients auprès des organismes publics ou des administrations japonais peuvent limiter l'efficacité des efforts des entreprises étrangères pour faire entendre leurs préoccupations sur l'accès au marché. Ce problème peut être accentué par le maintien des limitations affectant les injonctions et les actions privées en dommages et intérêts invoquant des violations de la Loi anti-monopole.

Outre ces problèmes de procédure, il est possible aussi que durant la période où la JFTC a appliqué la législation antitrust de manière laxiste (attitude qui est en train de changer comme le montre le rapport de référence sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation), certains problèmes d'accès au marché des entreprises étrangères au titre des lois antitrust ont été dissimulés ou ignorés du fait que la loi était appliquée de façon laxiste à la fois pour les entreprises étrangères et nationales. De ce fait, la faiblesse de la lutte contre les ententes dans le passé (en ce qui concerne notamment les ententes destinées à fausser les appels à la concurrence)<sup>53</sup> combinée aux nombreuses exemptions dans l'application de la Loi anti-monopole consenties dans le passé et à la modestie passée des ressources et du prestige de la JFTC peut encore donner lieu au sentiment persistant qu'il reste encore à développer au Japon un moyen efficace de répondre aux préoccupations des entreprises étrangères en matière d'accès au marché résultant de l'attitude de l'administration ou du secteur privé. Il en est sans doute particulièrement ainsi en ce qui concerne les réseaux de distribution. Certains de ces problèmes pourraient toutefois être résolus par l'abrogation récente de la Loi sur les grandes surfaces à condition que les règles anciennes ne soient pas remplacées par de nouvelles restrictions en vertu de la Loi sur l'urbanisme. Les problèmes d'accès au marché concernant les réseaux de distribution pourraient aussi être résolus par la poursuite des efforts entrepris pour renforcer la transparence dans l'application de la Loi sur les primes et les descriptions trompeuses.

Les entreprises étrangères continuent aussi à se plaindre des problèmes qu'elles rencontrent pour avoir accès aux réseaux de distribution japonais dans des secteurs tels que l'automobile et les pièces détachés, le papier et le carton, le verre plat et les pellicules photo. La JFTC pourrait envisager d'examiner les programmes de conformité à la législation antitrust des entreprises influentes de ces branches d'activités et des « autres secteurs fortement oligopolistiques » afin de vérifier que les entreprises japonaises dominantes respectent pleinement la Loi anti-monopole et les lignes directrices de la JFTC sur la distribution. A cet égard, la JFTC pourrait aussi envisager de lancer une enquête sur les relations entre les *keiretsu* verticaux et certains problèmes évoqués d'accès au marché concernant la distribution. Elle pourrait examiner, en particulier, l'ampleur et la forme des relations financières entre les fabricants et les distributeurs dans des secteurs fortement oligopolistiques. Cette enquête pourrait, secteur par secteur, couvrir les liens en capital, l'octroi de prêts ou d'autres sources de capitaux et le partage de personnels, d'installations et d'équipements.

Une source particulière de préoccupation est l'exercice ou l'extension d'un pouvoir de marché par un monopole réglementé ou protégé sur un autre marché. Ce problème de fond parfois appelé « abus réglementaire » qui est traité par les lois sur les situations de monopole ou par la réglementation applicable à certains marchés, peut impliquer les entreprises étrangères et les échanges extérieurs de deux manières. En premier lieu, un monopole réglementé en place dans le pays peut disposer d'un avantage déloyal par rapport aux produits ou entreprises étrangers sur un marché intérieur non-réglementé. Ou bien un monopole étranger réglementé en place pourrait utiliser les ressources tirées de la protection qui lui est accordée sur son marché national pour obtenir un avantage déloyal dans un autre pays. Ces problèmes peuvent être portés à l'attention de la JFTC au moyen des procédures mentionnées plus haut. Ce comportement des entreprises réglementées sur un marché non-réglementé est régi par la Loi anti-monopole. Cette règle ne souffre pas d'exception. Toutefois, la JFTC n'est tenue de prendre aucune mesure particulière en dehors du lancement d'une enquête. Aucune intervention de la JFTC dans un cas de ce genre n'a eu lieu au cours des trois dernières années. L'absence de cas de ce genre s'explique peut-être par le fait que jusqu'à une période récente, les monopoles réglementés au Japon devaient obtenir une autorisation réglementaire pour exercer des activités en dehors du domaine où ils avaient une autorité concédée. Généralement, l'autorité réglementaire oblige les entreprises réglementées qui exercent une activité autre que son activité habituelle à tenir une comptabilité distincte ou à créer une filiale séparée.

Du point de vue des préoccupations des entreprises étrangères en matière d'accès au marché, le secteur des télécommunications fournit un exemple intéressant de la façon dont peut être appliquée la politique de la concurrence pour traiter le problème de l'exercice ou de l'extension d'un pouvoir de marché par un monopole réglementé. Les partenaires commerciaux étrangers affirment que les tarifs que les opérateurs de télécommunications doivent payer pour se raccorder au réseau local japonais sont tellement élevés qu'ils représentent un obstacle à l'entrée pour des entrants nationaux ou étrangers. En vertu de l'« Initiative renforcée États-Unis - Japon sur la dérégulation et la politique de la concurrence », le Japon a annoncé la présentation à la Diète au printemps 2000 d'un projet de loi visant à modifier la loi sur les télécommunications en vue d'appliquer une méthode de coûts marginaux à long terme dès que possible et d'encourager auparavant certaines réductions provisoires des tarifs d'interconnexion.

L'application des principes de la concurrence est également importante pour détecter d'autres problèmes tels que les subventions croisées accordées par l'opérateur dominant aux autres activités de ses filiales. Par ailleurs, les délais de raccordement imposés par l'opérateur dominant peuvent aussi constituer un obstacle significatif à l'entrée sur le marché. L'interconnexion ne représente, toutefois, qu'un aspect du problème de l'accès au marché. Pour faciliter l'entrée de concurrents sur le marché, une autre approche consisterait à autoriser ces derniers à établir eux-mêmes leurs propres réseaux. Ceci nécessiterait une approche plus favorable à la concurrence à l'égard de l'octroi des droits d'accès à des moyens tels que poteaux, tubes, conduits appartenant à NTT ou aux sociétés publiques, bâtiments privés et routes, autoroutes, ponts, tunnels, souterrains et voies ferrées. La JFTC pourrait jouer un rôle majeur, ne serait-ce

que de défenseur de la concurrence, dans le choix d'une approche de la réglementation des télécommunications plus favorable à la concurrence et dans la limitation de l'exercice et de l'extension du pouvoir de marché des opérateurs dominants dans ce secteur.

Les autres aspects qui pourraient bénéficier d'une surveillance au titre de la politique de la concurrence sont les obstacles qui augmentent les coûts de commutation des consommateurs tels que les restrictions affectant la transférabilité locale et l'absence d'une parité de numérotation. Enfin, il est utile d'examiner si les nouveaux entrants ou les opérateurs non dominants (qui sont très souvent des entreprises sous contrôle étranger) doivent aussi bénéficier de tarifs et de procédures d'accréditation moins onéreuses que les opérateurs dominants.

Les problèmes abordés dans la présente section ne feront probablement que gagner en importance avec la poursuite de la réforme de la réglementation au Japon. En fait, les réformes de l'administration de la Loi anti-monopole et le renforcement du rôle de la JFTC en général et dans le contexte particulier de la réforme de la réglementation (tous deux illustrés dans le rapport de référence sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation) ont leur origine pour une large part dans des initiatives commerciales bilatérales telles que l'« Initiative américano-japonaise sur les obstacles structurels » dans les années 1980, ainsi que l'« Accord cadre pour un nouveau partenariat entre les États-Unis et le Japon » et l'« Initiative renforcée américano-japonaise sur la déréglementation et la politique de la concurrence » dans les années 1990. L'accroissement du nombre des secteurs de l'économie japonaise touchés par la réforme de la réglementation devrait s'accompagner d'un renforcement du rôle de la politique de la concurrence en tant que moyen de traiter les problèmes d'accès au marché.

### **3. Évaluation des résultats obtenus dans certains secteurs**

On examinera dans la présente section les répercussions sur l'ouverture internationale des marchés des réglementations actuellement en vigueur au Japon dans quatre secteurs (deux secteurs de l'industrie manufacturière et deux secteurs des services) : les matériels de télécommunications, les services de télécommunications, le secteur de l'automobile et des pièces détachées, et l'électricité. On a tenté pour chacun d'eux de faire ressortir les effets des réglementations propres au secteur sur les échanges et l'investissement internationaux et d'indiquer dans quelle mesure les six principes pour une réglementation efficiente sont appliqués de manière explicite ou implicite. Une attention particulière est accordée, s'il y a lieu, aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité. Les autres problèmes examinés comprennent les efforts déployés pour adopter des normes de produits harmonisées au niveau international, l'utilisation des normes facultatives de produits par les autorités réglementaires et l'ouverture et la flexibilité des systèmes d'évaluation de la conformité. Les règles multilatérales, notamment l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, fournissent une base solide aux efforts de réduction des tensions commerciales en encourageant le respect des principes fondamentaux pour une réglementation efficiente tels que la transparence, la non-discrimination et l'absence de recours à des restrictions inutiles des échanges.

#### **3.1. Automobiles et pièces détachées**

Comme l'a mis en lumière le processus qui a conduit à l'Accord de 1995 sur l'automobile entre le Japon et les États-Unis, le secteur de l'automobile et des pièces détachées a suscité des débats considérables du point de vue de la politique commerciale entre le Japon et ses partenaires commerciaux. Ce secteur se caractérise par son dynamisme. D'une part, des entreprises multinationales de premier plan ont adopté des stratégies de mondialisation qui se sont traduites au cours des années récentes par la constitution d'alliances impliquant différentes régions. Dans ce contexte, les échanges et les

investissements internationaux de ce secteur ont été parmi les plus visibles et sont appelés à se développer. Différents types de problèmes concernant les échanges et les investissements étrangers ont été identifiés dans les débats entre les décideurs<sup>54</sup>.

D'autre part, le secteur de l'automobile est très réglementé dans l'ensemble des pays en raison de l'importance des aspects de sécurité et de protection de l'environnement qu'il comporte. Ces préoccupations sont justifiées par les risques découlant des nouvelles technologies ainsi que par les problèmes d'environnement posés à l'échelle mondiale. Des mesures réglementaires particulières conçues et mises en œuvre pour répondre à ces préoccupations ont souvent créé des difficultés pour les entreprises dans leurs activités comme le commerce et l'investissement. Dans certains cas, elles ont été soupçonnées de refléter des visées protectionnistes ou de venir en appui des stratégies nationales pour le secteur. L'efficacité des réglementations dans ce secteur a été examinée et débattue du point de vue de l'accès au marché dans un certain nombre d'instances traitant de questions commerciales<sup>55</sup>.

Les constructeurs automobiles étrangers qui exportent vers un pays donné doivent respecter un grand nombre de réglementations qui diffèrent souvent selon les pays. Les constructeurs doivent parfois s'ajuster à ces normes en investissant et en exploitant différentes installations de recherche, de production et d'essai. Dans un certain nombre de pays, ils doivent aussi présenter les résultats des essais aux autorités réglementaires. Les différences entre les réglementations peuvent résulter de conditions naturelles telles que les conditions climatiques. Du fait que les réglementations se sont développées de manière indépendante dans les différents pays, la convergence n'est pas assurée en principe. Par ailleurs, les pays peuvent avoir des idées différentes sur la manière de traiter les problèmes d'environnement ou sur le niveau de risque acceptable. Il peut cependant y avoir des cas dans lesquels des normes différentes se traduisent par des coûts inutiles d'ajustement ou de duplication.

Les appels à l'ajustement des systèmes réglementaires à la mondialisation ont particulièrement visé ce secteur. Le Groupe de Travail 29 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (NU-CEE) basée à Genève a été le point central du débat international sur l'harmonisation des exigences de la réglementation dans un certain nombre de pays européens ainsi que sur la reconnaissance mutuelle des autorisations accordées sur la base de ces prescriptions. La décision du Japon d'adhérer à cet accord à compter de novembre 1998 représente une évolution majeure dans ce contexte. Le TABD (*Transatlantic Business Dialogue*, Dialogue transatlantique sur le commerce international) a donné une impulsion supplémentaire aux différentes autorités réglementaires nationales pour qu'elles accordent une réelle attention au souci d'harmonisation mondiale des normes applicables aux véhicules.

### 3.1.1. Normes et certification

Au Japon, la Loi sur les véhicules routiers stipule qu'aucun véhicule ne peut circuler sur le réseau routier s'il n'est pas conforme aux normes de sécurité et de contrôle de la pollution applicables à sa catégorie. Les véhicules qui ont obtenu la désignation d'un type n'ont pas à être inspectés individuellement par le ministère des Transports avant d'être immatriculés.

Le système de désignation du type s'applique aux véhicules faisant l'objet d'une production de masse (article 75 de la Loi sur les véhicules routiers). En vertu de ce système, un nouveau type de véhicule automobile est désigné par le ministère des Transports après vérification, entre autres 1) qu'il répond aux spécifications techniques du ministère des Transports ; 2) qu'un contrôle de la qualité suffisant existe au sein du processus de production ; 3) qu'un système complet d'inspection des véhicules est en place. Pour les véhicules importés qui sont vendus à moins de 2000 exemplaires par an au Japon, des procédures simplifiées de désignation du type appelées « Procédures de traitement préférentiel » sont appliquées: les vérifications 1) et 2) peuvent être effectuées sur le papier tandis que l'inspection complète est appliquée à chaque véhicule. La procédure simplifiée est intéressante pour les véhicules vendus en petit nombre.

Les partenaires étrangers ont constamment demandé au Japon d'accomplir des efforts d'harmonisation de sa réglementation automobile et d'accepter l'équivalence des normes qui sont largement utilisées dans les autres pays ainsi que des résultats des évaluations de la conformité effectuées à l'étranger tels que les données des contrôles techniques. Par exemple, la Commission européenne a inclus en octobre 1998 dans ses propositions en vue du Plan d'action sur la déréglementation pas moins de 26 points concernant le secteur automobile (ce nombre était de 15 en 1997). Parmi le large éventail des problèmes soulevés par l'Union européenne, il est demandé au Japon 1) d'aligner ses réglementations par exemple sur le bruit des véhicules sur les pratiques internationales et 2) de reconnaître et d'accepter les résultats des essais effectués à l'étranger. Par ailleurs, l'Union européenne demande que soient apportées aux systèmes d'autorisation des types des améliorations telles que l'élargissement de l'application de ces systèmes à une gamme plus large de pièces détachées afin de réduire la charge imposée aux constructeurs.

La réaction japonaise a été à la fois rapide et encourageante. Le Conseil de la technologie des transports, organisme de conseil auprès du ministre des Transports a recommandé une harmonisation des réglementations japonaises avec les normes internationales. La Diète a approuvé l'adhésion du Japon à l'Accord des NU/CEE de 1958 qui encourage l'harmonisation des spécifications techniques ainsi que l'acceptation réciproque de l'évaluation de la conformité dans le secteur automobile avec près de 30 parties contractantes, y compris 14 États membres de l'Union européenne ainsi que la Communauté européenne elle-même. L'adhésion du Japon entrera en vigueur à compter du 24 novembre 1998.

Dans une première étape destinée à préparer son adhésion, le Japon a harmonisé les règlements techniques du ministère des Transports avec les règles des NU/CEE pour les cinq rubriques suivantes :

- réflecteurs (réglementation CEE N° 3) ;
- systèmes d'éclairage et de signalisation (réglementation CEE N° 7) ;
- système de freinage (réglementation CEE N° 13H) ;
- feux antibrouillard avant (réglementation CEE N° 19) ;
- systèmes d'avertissement sonore (réglementation CEE N° 28).

Le ministère des Transports procède par ailleurs aux modifications du système de désignation de catégorie concernant les véhicules et leurs équipements qui sont nécessaires pour accepter la certification par des organismes étrangers<sup>56</sup>.

A moyen terme, l'adhésion du Japon à l'Accord des NU/CEE qui reflète une attitude plus positive à l'égard de l'harmonisation réduira les obstacles techniques au commerce mondial dans le secteur de l'automobile. Au lieu de traiter les problèmes spécifiques d'harmonisation/reconnaissance rubrique par rubrique, cette adhésion établira un cadre qui permettra de mesurer les progrès accomplis et de clarifier rapidement les problèmes qui subsistent. La participation aux discussions concernant le processus d'harmonisation internationale conduira les autorités réglementaires japonaises à accorder une attention explicite à l'incidence de la réglementation sur les échanges lors de la formulation des futurs règlements techniques.

La question est désormais celle de savoir dans quels délais et jusqu'à quel point les autorités réglementaires vont pouvoir agir pour atteindre l'objectif affiché. L'opinion d'un expert européen est que le Japon a encore beaucoup de chemin à faire par rapport à l'Union européenne qui a accepté 78 réglementations des NU/CEE sur un total de plus de 100. Pour mesurer le travail important qui reste à accomplir pour internationaliser les réglementations japonaises du secteur automobile, il sera nécessaire de procéder à une analyse systématique des réglementations techniques en vigueur qui doivent être réformées dans l'avenir. Cette réforme apportera des avantages économiques non seulement aux exportateurs sur le marché japonais mais aussi aux consommateurs japonais qui bénéficieront d'un choix plus large et de prix moins élevés sans diminution de la sécurité ou des autres préoccupations sociales.

### *3.1.2. Absence de recours à des restrictions inutiles des échanges dans d'autres domaines de la réglementation de l'automobile*

Un autre aspect des réglementations applicables au secteur de l'automobile a constamment attiré l'attention des partenaires commerciaux du Japon. En vertu de la Loi sur les véhicules routiers, afin de maintenir la sécurité des véhicules, seuls les garages homologués par le ministère des Transports sont autorisés à assurer l'entretien des véhicules (article 77). Parmi les garages homologués, seuls ceux qui sont agréés par le ministère des Transports peuvent procéder à l'inspection des véhicules (article 94-5). Les États-Unis se sont inquiétés du fait que ces exigences, bien que leur application soit fondée sur le principe de non-discrimination, découragent l'établissement et l'exploitation de garages spécialisés plus susceptibles d'utiliser des pièces détachées de fabrication étrangère.

La réponse du ministère des Transports a consisté, entre autres, à assouplir les exigences concernant la certification des garages. La réforme a permis, depuis février 1997, l'homologation de nouvelles catégories de garages spécialisés autorisés à fournir des services d'entretien. Bien que cette réforme ait été bien accueillie comme contribuant à une plus grande ouverture du marché automobile japonais, les États-Unis veulent promouvoir des améliorations supplémentaires en réformant le système de qualification des garagistes. Les exigences actuelles sont trop étendues alors que les mécaniciens employés dans les garages spécialisés peuvent n'avoir besoin de compétences que dans leurs spécialités correspondantes. Les partenaires commerciaux attendent de ces mesures qu'elles facilitent l'installation de nombreux garages de petite dimension capables d'effectuer des réparations et susceptibles d'utiliser davantage de pièces détachées de fabrication étrangère que les garages actuels.

Le ministère a organisé en février 1998 des auditions publiques en invitant les parties intéressées, y compris les entreprises nationales et étrangères, ainsi que les gouvernements étrangers. Il aurait cependant rencontré certaines difficultés pour les tenir en raison de l'opposition des garages existants et des producteurs automobiles, pour lesquels les changements proposés conduiront à une réduction de la sécurité. Le système de qualification a pour objet de maintenir la qualité des services de réparation du point de vue de la sécurité des véhicules et les mesures réglementaires telles que l'exigence d'une compétence technique ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce résultat. Il apparaît anormal que l'étude de la réforme soit dominée par les intérêts économiques liés aux réglementations en matière de sécurité. D'autres problèmes ont été soulevés à propos des restrictions inutiles découlant des obligations d'inspection en vigueur. Au Japon, chaque voiture doit faire l'objet tous les deux ans d'un contrôle technique effectué par un garage homologué. Les partenaires commerciaux ont fait observer que la durée de validité d'un contrôle devrait être prolongée compte tenu des évolutions technologiques intervenues dans la fabrication des automobiles depuis que l'obligation a été instituée. Le gouvernement japonais a promis de conclure ses délibérations sur ce point en mars 1999. Les parties étrangères affirment aussi que les exigences en matière de surface et de matériels appliquées aux garages sont trop strictes.

Un autre exemple de réglementations imposant des restrictions inutiles des échanges est celui des règles d'utilisation des motocyclettes. Le Japon est le seul pays (en dehors de la Corée) où il est interdit de rouler à moto en tandem sur les autoroutes. Du fait de cette réglementation, il est impossible de faire des longs voyages à moto en tandem. Ceci a eu un impact négatif sur le marché des grosses cylindrées qui sont les plus adaptées à une utilisation en tandem : le marché japonais des grosses cylindrées n'est que le tiers en volume de celui de l'Allemagne et un quart de celui des États-Unis. Comme les motos étrangères exportées au Japon sont plutôt de grande puissance, l'interdiction de rouler en tandem sur les autoroutes japonaises a eu pour effet d'empêcher les motocyclettes étrangères d'entrer sur le marché japonais. Les principaux partenaires étrangers se sont plaints de ce que cette interdiction opérait comme un obstacle à l'accès au marché.

L'objectif de la réglementation serait de réduire le nombre des accidents de motos. Cette explication n'est pas convaincante puisque la circulation à moto en tandem est autorisée sur les routes ordinaires où les conditions de circulation sont moins favorables aux motos que sur les autoroutes. Certains font valoir que l'objectif réel de la réglementation est d'empêcher la conduite dangereuse sur les autoroutes mais il existe d'autres moyens d'arriver à ce résultat, tels que le contrôle aux péages des autoroutes.

Dans les deux cas mentionnés ci-dessus, bien que les objectifs de la réglementation n'incluent pas eux-mêmes la restriction des échanges et qu'ils soient justifiables, les mesures actuelles visant à atteindre ces objectifs sont contestées du point de vue de l'ouverture du marché. Ceci plaide en faveur de procédures réglementaires plus ouvertes afin de prendre en compte les préoccupations d'un large éventail de parties concernées, y compris les entreprises étrangères et les consommateurs. Ces mécanismes permettront de se concentrer sur des mesures réglementaires appropriées pour atteindre les objectifs visés sans entraîner de restriction inutile des échanges.

### 3.1.3. *Transparence des procédures réglementaires*

La transparence des procédures réglementaires bénéficie d'une priorité élevée. En ce qui concerne la réglementation de l'automobile, le bulletin *MOT News* publié en anglais par le Bureau des affaires internationales de la Direction des transports routiers du ministère des Transports permet d'informer les entreprises étrangères des modifications importantes de la réglementation<sup>57</sup>. Une utilisation plus fréquente a été faite des auditions publiques pour examiner des projets dans le domaine de la réglementation telles que celles concernant la déréglementation des garages et la modification du système de désignation de catégorie.

Les entreprises étrangères opérant au Japon ont, toutefois, éprouvé des difficultés à l'occasion des consultations sur les projets de réglementations nouvelles. Ces consultations tendent à être organisées tardivement, d'où des difficultés de compréhension pour les entreprises étrangères et des réactions plus vigoureuses de leur part. Un exemple récent est celui de la proposition présentée par le ministère d'instituer des procédures de rappel des véhicules et un nouveau système de certification. Un expert étranger basé au Japon a observé qu'il n'est sans doute pas dans l'intention de l'administration d'exclure les entreprises étrangères de la consultation et que le fait que les acteurs nationaux soient convoqués en premier n'est souvent qu'une affaire d'habitude. Ces habitudes vont néanmoins à l'appui des arguments en faveur de sauvegardes de procédure contre l'exclusion des étrangers. Les partenaires étrangers ont demandé que le gouvernement japonais accorde aux constructeurs étrangers, sur un pied d'égalité avec les constructeurs japonais, des possibilités pleines et entières et des délais suffisants pour présenter des observations sur les projets de réglementations et de normes.

Les ministères japonais ont commencé à utiliser Internet comme moyen de communication avec le public. Toutefois, le Japon est très en retard sur les pays les plus en pointe comme les États-Unis pour ce qui est de l'utilisation d'Internet pour la diffusion d'informations détaillées sur la réglementation. Compte tenu de l'étendue et du caractère non-discriminatoire de la diffusion de l'information sur Internet ainsi que de la nécessité de pratiques plus ouvertes de la part des autorités réglementaires, une utilisation plus développée d'Internet constitue une voie prometteuse pour imposer la transparence dans des secteurs comme l'automobile où la réglementation influence d'importantes décisions commerciales.

### 3.2. *Les services de télécommunications*

Le secteur des télécommunications japonais a été au centre des discussions commerciales au cours des années récentes. Il figure en bonne place dans les recommandations présentées par les partenaires commerciaux en vue de la formulation du Plan d'action sur la déréglementation et de ses révisions ultérieures. Ce secteur a mobilisé un temps et des ressources considérables lors des discussions toujours en cours entre les États-Unis et le Japon. Dans le cadre des relations commerciales multilatérales, le Japon a participé aux négociations de l'OMC sur les services de télécommunications de base et a adhéré à l'accord conclu en février 1998. Les débats internationaux ont eu une incidence substantielle sur la réforme de la réglementation menée jusqu'à présent au Japon.

Bien que les services de télécommunications traversent les frontières sans difficulté, la caractéristique essentielle de la structure du secteur dans les pays de l'OCDE est l'existence d'opérateurs dominants qui contrôlent le réseau national. Une concurrence internationale vigoureuse dans laquelle des entreprises de pays différents sont en compétition effective sur un marché national n'est pas habituelle dans ce secteur bien qu'elle soit devenue la règle dans un grand nombre d'industries manufacturières. La concurrence se traduira par des avantages du point de vue du choix des consommateurs, de la qualité du service et des tarifs. Dans chaque pays, le défi pour la réforme de la réglementation est de parvenir à introduire et à encourager la concurrence par les mesures les plus efficaces. Ces mesures peuvent différer dans leurs aspects particuliers selon les pays, en fonction de la tradition propre à chaque pays en matière de règles et de structures réglementaires. L'ouverture du marché va, toutefois, contribuer au développement d'industries des télécommunications efficaces et compétitives et bénéficier en premier lieu aux consommateurs.

Un aperçu général et une évaluation des options offertes aux autorités publiques japonaises dans le secteur des services de télécommunications sont présentés dans le rapport sur La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications inclus dans cet ouvrage. On évaluera dans la présente section certains aspects particuliers de la réforme de la réglementation du point de vue de l'ouverture du marché. La principale question est toutefois de savoir comment assurer une concurrence internationale plus vigoureuse qui permettrait aux consommateurs japonais et aux entreprises étrangères et nationales de tirer les avantages maximum de la réforme.

#### 3.2.1. *Le bilan actuel des réformes d'un intérêt particulier pour les concurrents étrangers*

Depuis la privatisation de NTT en 1985 et la libéralisation du marché qui a eu lieu par la suite, le secteur des télécommunications japonais a évolué dans la direction de la concurrence. Une étape majeure intervenue récemment a été la décision de restructurer NTT sous le contrôle d'une société holding unique. Le Plan d'action sur la déréglementation de 1998 comprend la décision importante d'évoluer vers l'introduction de taux d'interconnexion basés sur la méthodologie des coûts marginaux à long terme (dont on attend qu'elle facilite l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché en réduisant les coûts d'interconnexion à l'opérateur dominant NTT). Ceci était demandé par les partenaires commerciaux étrangers qui regardent de près les évolutions en cours.

Le gouvernement a entrepris un certain nombre d'autres réformes qui concernent les entreprises étrangères : la restriction affectant la prise de contrôle par des étrangers d'un opérateur de Type 1 et du KDD ainsi que la règle « des 100 destinations »<sup>58</sup> ont été supprimées ; la revente internationale simple est également libéralisée depuis la fin de 1997. (En revanche les restrictions concernant les participations étrangères dans NTT et CATV subsistent.) De plus, la participation du Japon à l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base, en particulier son engagement à l'instar d'autres pays en faveur de principes réglementaires favorables à la concurrence, aura un impact positif sur le fonctionnement du système réglementaire japonais. Ces évolutions ont été bien accueillies par les partenaires commerciaux.

### *3.2.2. Les préoccupations des partenaires commerciaux étrangers : l'incertitude sur l'adoption d'une approche favorable à la concurrence*

En dépit des progrès accomplis pour bâtir un système réglementé orienté vers le marché dans ce secteur, les observateurs, y compris les partenaires commerciaux étrangers, constatent qu'il subsiste des problèmes sous-jacents et assez fondamentaux dans la réglementation de ce secteur. Les entreprises étrangères de ce secteur ne sont pas convaincues que les politiques en matière de réglementation expriment un engagement total en faveur de la concurrence. Elles font observer que la loi japonaise sur les télécommunications et donc la surveillance du marché par le MPT comportent dans leur philosophie réglementaire des faiblesses en ce qui concerne la sauvegarde de la concurrence et la protection des consommateurs par rapport aux législations des États-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. L'article 1 de la loi affirme que la loi protège les intérêts des usagers, parallèlement à d'autres objectifs, y compris celui exprimé sous le terme général de « promotion du bien public ».

Comme on l'a mentionné ci-dessus, le principal défi auquel est confrontée la réglementation consiste à définir les moyens d'introduire une concurrence effective dans un marché où existe encore un opérateur dominant. Cette tâche implique la solution de problèmes de grande portée et complexes sur le plan technique tels que l'établissement et le contrôle des règles d'interconnexion, la portabilité de la numérotation et l'acquisition de droits d'accès à des moyens fortement contrôlés par les intérêts en place. Si elles ne sont pas convaincues que la politique de la réglementation vise à résoudre ces problèmes dans le temps de manière non-discriminatoire et favorable à la concurrence, les entreprises sont beaucoup moins incitées à investir et à innover.

Ces demandes ont concerné les points suivants : la faiblesse de la Loi sur les télécommunications pour adopter une approche explicite de la réglementation des opérateurs dominants ; la nécessité d'une politique de la concurrence plus affirmée ; l'indépendance de l'organisme de tutelle. De plus, ainsi que le font remarquer les partenaires commerciaux, le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités chargées de la réglementation est encore trop important ce qui a un effet réfrigérant sur le marché. Les entreprises étrangères sont sans doute plus sensibilisées à ce type de risques car elles sont moins au fait de la façon dont s'exerce ce pouvoir discrétionnaire que les entreprises non dominantes japonaises y compris NCC (New Common Carriers). Par exemple, elles affirment qu'en ce qui concerne les licences d'opération, après la suppression des clauses d'ajustement de l'offre et de la demande, les opérateurs doivent toujours apporter la preuve que leurs projets d'entreprises sont « rationnels et certains », ce qui laisse une grande marge d'appréciation discrétionnaire aux autorités. Cependant, selon le gouvernement, les procédures d'accréditation sont fondées sur des normes d'examen qui sont éditées de manière claire et rendues publiques et, par conséquent, il n'y a pas de marge pour l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Du fait des problèmes mentionnés ci-dessus, le Japon n'est pas, de l'avis de nombreuses entreprises de télécommunications étrangères, un terrain favorable aux investissements de long terme dans ce secteur. Un régime réglementaire favorable à la concurrence réduirait considérablement l'incertitude affectant les activités futures des entreprises en réduisant la capacité de pouvoir discrétionnaire des autorités de tutelle. Par exemple, pour encourager les entreprises à développer leurs activités commerciales et leur capacité d'innovation, il faut que les autorités de tutelle démontrent leur engagement clair et positif en faveur de la concurrence ainsi que leur volonté de réduire la réglementation et son application à la poursuite de cet objectif. À cet effet, la Loi sur les télécommunications a récemment été révisée pour accroître la concurrence. Il serait toutefois encore utile que des principes de concurrence soient explicitement incorporés comme dans la loi américaine de 1996 ou qu'au moins des principes clairs et contraignants soient formulés sur la politique générale en matière de réglementation.

### 3.2.3. *Transparence et ouverture des procédures réglementaires*

Ainsi qu'il est décrit dans le rapport de référence sur La réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications, les partenaires commerciaux du Japon ont déposé des requêtes sur un certain nombre de problèmes liés à la réglementation. Cela comprend les questions du raccordement au réseau opéré de manière juste et non discriminatoire ainsi que les droits de passage. Ce sont sur ces questions que les autorités de tutelle doivent engager des études et prendre des décisions de manière quotidienne. A la lumière de cette situation et étant donné leur complexité technique et leur incidence potentielle très large sur l'économie, y compris dans ses aspects internationaux, les décisions en matière de réglementation prises dans ce secteur bénéficieront particulièrement de l'ouverture et de la transparence des procédures. Comme on l'a mentionné, l'engagement des autorités publiques d'instaurer une pleine concurrence ne convainc pas les entreprises étrangères. Cette nécessité est de plus en plus reconnue comme le montre l'annonce récente du ministère des Postes et Télécommunications concernant l'institution d'une procédure de notification et de consultation pour les modifications majeures de la réglementation. L'attitude positive du ministre est d'autant mieux accueillie que l'engagement global à l'égard de la transparence des procédures est encore à l'étude au niveau du gouvernement dans son ensemble. La publication d'un manuel relatif à l'entrée sur le marché dans ce secteur est aussi particulièrement appréciée par un partenaire commercial. Toutefois, des améliorations supplémentaires restent possibles pour que le processus de consultation fonctionne réellement afin de contribuer à la qualité des décisions en matière réglementaire. Les entreprises de télécommunications étrangères au Japon se sont plaintes de la trop grande brièveté des périodes de consultation pour les modifications importantes de la réglementation. Elles demandent que ce délai soit prolongé. Elles souhaitent que les comptes rendus des débats des groupes d'études/comités/conseils du MPT soient publiés. L'ouverture peut encore être accrue si les observations font l'objet de réponses écrites explicitant les motivations des autorités.

En plus du système de notification et de consultation, l'utilisation d'Internet pour diffuser des informations détaillées sur la réglementation constituerait un instrument puissant pour accroître le niveau de transparence des règlements. Le MPT a commencé à utiliser sa page d'accueil Internet pour la communication avec le public. Conformément à la description figurant dans la section relative aux automobiles et aux pièces détachées, le Japon devrait s'inspirer de l'expérience de pays comme les États-Unis qui appliquent les meilleures pratiques. Cette réforme contribuera aussi à l'ouverture du marché de ce secteur.

### 3.3. *Matériels de télécommunication*

Le marché japonais des matériels de télécommunications est le deuxième du monde par la taille. Il connaît par ailleurs une croissance rapide : la production intérieure a atteint 4 000 milliards de yen au cours de l'exercice 1996, en progression de 36 pour cent par rapport à l'année précédente. Les fabricants étrangers en sont venus à beaucoup s'intéresser aujourd'hui au marché japonais.

Les systèmes de réglementation concernant les matériels tout en visant entre autres à la compatibilité du réseau, sont considérés comme un obstacle majeur au développement des échanges. Les procédures d'évaluation de la conformité des matériels de télécommunication, en particulier des terminaux, téléphones mobiles compris, sont citées en exemple. Par ailleurs, NTT qui est le principal fournisseur des matériels, créerait des difficultés en matière d'importations. NTT a fait des efforts pour ouvrir ses achats aux fabricants étrangers. Ses achats auprès d'entreprises étrangères ont augmenté depuis 1981 à la suite de l'accord sur les achats de NTT. Toutefois une enquête récente du JETRO<sup>59</sup> a signalé certains problèmes possibles liés à NTT sur le marché. Par exemple : 1) les opérateurs, en particulier NTT, jouent un rôle majeur dans les ventes et la commercialisation des matériels de terminaux et cette structure de distribution relativement unique en son genre peut empêcher l'entrée sur le marché japonais de matériels normalisés et

donc peu coûteux ; 2) un projet commun de recherche et développement piloté par NTT avec plusieurs fabricants a joué un rôle dominant dans la mise au point des équipements de réseau ; ces « produits conçus par les opérateurs » ont permis que s'établissent des relations étroites entre NTT et les fabricants d'équipements et ont pu décourager les nouveaux arrivants de travailler avec NTT. D'autre part, le gouvernement japonais estime que l'approvisionnement de NTT est une affaire qui regarde le secteur privé et qui ne devrait pas être considérée comme relevant de la réglementation. Il considère par ailleurs que les pratiques de NTT, y compris les activités de recherche et développement, sont ouvertes, loyales et non-discriminatoires.

### 3.3.1. Procédure d'évaluation de la conformité

Le Japon dispose de deux séries de normes techniques et par conséquent de deux séries de procédures d'évaluation de la conformité pour les matériels de télécommunications. La Loi sur les télécommunications définit des normes techniques afin d'assurer le raccordement des matériels au réseau. Une société publique appelée JATE (*Japan Approvals Institute for Telecommunications Equipment*, Institut japonais de certification des matériels de télécommunications) a été autorisée à certifier la conformité des matériels. La Loi sur la radio fixe des normes techniques en vue d'assurer une utilisation loyale et efficiente des ondes radio. Un organisme appelé TELEC (*Telecom Engineering Center*, Centre d'ingénierie des télécommunications, anciennement appelé NKK) a été désigné par le ministre pour homologuer les produits.

Ce système réglementaire a été critiqué parce qu'il empêcherait une concurrence optimale sur le marché qui se traduirait en fin de compte par un élargissement des choix offerts et une réduction des prix. Selon l'enquête du JETRO, les coûts de la certification sont relativement élevés par rapport à certains autres grands pays de l'OCDE. En revanche, le MPT a relevé que les coûts sont plus élevés dans certains pays européens qu'au Japon. Plusieurs problèmes ont été détectés : 1) la certification est confiée à un nombre limité d'organismes, en particulier JATE et TELEC. Ces organismes peuvent utiliser les données des laboratoires d'essais ou des fabricants dans leur procédure d'évaluation de la conformité, mais certains fabricants trouvent que ce système est en pratique difficile à utiliser. 2) Il y a un risque de duplication résultant de l'existence de deux types de réglementation ; dans le cas où un matériel relève des deux catégories mentionnées ci-dessus, comme les téléphones mobiles, les fabricants doivent faire homologuer leur produit par les deux organismes. 3) La déclaration de conformité par les fabricants eux-mêmes qui est moins onéreuse pour les industriels n'est pas admise.

L'autorité de tutelle, à savoir le ministère des Postes et des Télécommunications a répondu à l'observation en élaborant une nouvelle législation destinée à rationaliser et ouvrir le système de certification actuel. Ce texte qui a été adopté par la Diète en avril 1998 permet la reconnaissance des organismes étrangers de certification (qui sont soit des organismes gouvernementaux soit des organismes désignés par le gouvernement). Il permet aussi l'utilisation des données provenant des institutions d'essai (étrangères ou nationales) agréées par le MPT pour obtenir le certificat de conformité. Ces mesures qui sont entrées en vigueur en mars 1999 vont élargir la reconnaissance de l'équivalence de l'évaluation de la conformité effectuée à l'étranger et devraient contribuer à l'ouverture du marché des matériels de télécommunications. Afin de garantir cet effet positif, la désignation des organismes de certification et des laboratoires d'essai doit être effectuée en fonction de critères objectifs et se conformer à la pratique internationale. La délégation de compétence dans ce domaine doit être effectuée selon des procédures transparentes et ouvertes de notification et de consultation du public. De plus, le coût engendré par la complexité du système devrait se trouver réduit par la récente réforme qui a introduit le système de « guichet unique » pour le traitement des demandes de certification.

Une autre évolution notable qui va dans le sens d'une plus grande ouverture des procédures d'évaluation de la conformité est la négociation en cours d'un ARM avec l'Union européenne. Parmi les points négociés figurent les matériels de terminaux de télécommunications. S'il est conclu, l'ARM devrait avoir une incidence positive sur une nouvelle ouverture du système. Même si les progrès accomplis jusqu'à présent sont encourageants, de nouveaux efforts visant par exemple à intégrer davantage les deux systèmes séparés ou à adopter la déclaration de la conformité par le fabricant lorsque cela est possible et approprié, auraient des effets positifs.

### 3.3.2. Normes et pratiques de NTT en matière d'achats

Des efforts substantiels ont été accomplis dans ce domaine à la fois par NTT et par le gouvernement japonais. Au cours de l'exercice 1997, les achats de produits étrangers par NTT se sont élevés à 185 milliards de Yens. NTT fournit les informations sur ses achats sur son site Internet. Il a annoncé que sa politique d'achats fondamentaux seraient fondées sur les principes d'ouverture, de loyauté et de non discrimination. Les partenaires étrangers continuent toutefois à prétendre que les mesures passées n'aboutissent pas encore à une procédure d'achat réellement ouverte.

Ils affirment que les instructions de NTT concernant les achats sont trop complexes et insuffisamment précises et détaillées. De ce fait, les fabricants, qui sont familiers de ces pratiques en raison d'une relation étroite entretenue durant la longue période pendant laquelle NTT détenait un monopole, seraient avantagés par rapport aux fournisseurs étrangers. Le MPT fait valoir, pour sa part, que cette allégation ne correspond pas à la réalité<sup>60</sup>. On a aussi fait remarquer que les consortiums de recherche dirigés par NTT auraient découragé l'entrée des entreprises étrangères. Par ailleurs, le rapport du JETRO a fait observer que la réglementation concernant le taux de rendement peut être responsable de la faible incitation de NTT à réduire ses coûts et ainsi affaibli une politique d'achats de produits à prix modéré pour lesquels les fabricants étrangers ont un avantage. En raison de la complexité et du caractère détaillé des pratiques d'achat, le jugement que l'on peut porter sur ces problèmes est nécessairement complexe. Un renforcement sensible de la concurrence sur le marché des services aura, toutefois, une incidence positive sur le marché des matériels dans la mesure où le choix se portera sur les produits de la meilleure qualité et les moins chers, ce qui contribuera à l'efficacité économique. Dans ce sens, la réglementation instituant un plafonnement des prix adoptée en 1998 (et qui sera appliquée en 1999) devrait orienter le marché dans cette direction en incitant plus fortement NTT à rechercher des matériels moins chers.

Il a été signalé par ailleurs que l'élaboration des normes relatives aux matériels de télécommunications a souvent été fortement influencée par NTT qui dispose d'un avantage technologique considérable et qui a eu tendance à produire des normes spécifiquement japonaises. Une procédure d'élaboration des normes plus ouverte et plus orientée vers l'extérieur peut renforcer la concurrence, offrir un choix plus large au consommateur et encourager l'innovation. NTT reconnaît que ses spécifications techniques devraient être basées sur les normes internationales, y compris les normes internationales de fait s'il en existe. Une fois encore, le problème n'est pas simple. Étant donné le rôle moteur de la technologie dans les matériels de télécommunications, la capacité technologique de NTT peut être considérée comme un actif pour l'avenir, pas seulement au Japon. Dans le même temps, toutefois, ces avantages potentiels devraient être mis en balance avec les intérêts des consommateurs japonais qui sont de disposer des matériels les moins coûteux et raccordés à la plus grande partie du monde.

### 3.4. *Électricité*

Il existe au Japon dix compagnies d'électricité qui ont bénéficié d'un monopole régional pendant une longue période. Il s'agit d'entreprises de grande taille considérées comme des représentants importants des entreprises japonaises. Pendant les cinquante années qui ont suivi la guerre, le secteur de l'électricité a joué un rôle important et représenté un facteur de stabilité dans la structure industrielle japonaise. Ses principales préoccupations ont été tournées vers l'intérieur, ce qui est compréhensible.

Les tarifs de l'électricité japonais qui sont les plus élevés de l'OCDE affectent, toutefois, la compétitivité de l'industrie. Le souci de la compétitivité internationale constitue le principal moteur de la réforme récente de ce secteur. Le MITI s'est fixé comme objectif de réduire le prix de l'électricité à des « niveaux comparables aux niveaux internationaux » d'ici à 2001. La réforme récente a introduit la concurrence au stade de la vente en gros depuis 1996 et réalisé plusieurs autres changements importants (y compris l'assouplissement de certaines exigences techniques concernant l'inspection préalable des nouvelles installations). D'autres réformes visant à libéraliser partiellement l'offre d'électricité au détail sont attendues pour l'année prochaine. Un aperçu et une évaluation de cette réforme figurent dans le rapport de référence sur La réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité.

La priorité accordée à la compétitivité internationale en matière de tarifs et la tendance à la libéralisation du marché exercent une pression sur les compagnies d'électricité pour qu'elles réduisent leurs coûts. Le coût des investissements en équipements nouveaux de production d'électricité qui est actuellement le plus élevé de l'OCDE est évidemment un point à examiner en priorité. Le volume des investissements annuels des sociétés d'électricité en équipements de production, de transport, de transformation et de distribution qui est de 4 400 milliards de yens (environ 1 600 milliards dans la production, 1 500 milliards dans les réseaux (transport, transformation et distribution) et 1 300 milliards dans l'amélioration des centrales) constitue un marché très attractif pour les fabricants étrangers de matériels électriques. Au cours des dernières années, les équipements étrangers ont représenté environ 9 pour cent des ventes au Japon, si bien qu'il reste un potentiel important de développement des échanges.

Les perspectives d'ouverture du marché peuvent renforcer les avantages de la réforme en cours dans le secteur de l'électricité. Elles contribueraient à développer les possibilités de réduction des prix des biens intermédiaires et participeraient de manière concrète à la réalisation de l'objectif de réduction des coûts à des niveaux comparables aux niveaux internationaux. Des avantages supplémentaires peuvent aussi être obtenus grâce à l'application de technologies innovatrices notamment en matière de mesure de la consommation qui sont largement disponibles dans le monde. Cela irait à la fois dans l'intérêt des consommateurs et des échanges et des investissements internationaux. On examinera ci-après comment les perspectives d'ouverture contribuent à la réforme de la réglementation au Japon.

#### 3.4.1. *Réglementations techniques et évaluation de la conformité des matériels électriques*

La Loi sur les sociétés d'électricité confie au MITI la responsabilité de définir les normes techniques visant à assurer la sécurité de la distribution d'électricité. Les sociétés d'électricité doivent soumettre pour approbation au MITI leurs projets d'installation ou de modification des équipements électriques tels que les turbines et les chaudières. Le MITI procède à une inspection obligatoire avant la mise en service des installations (article 48) ainsi qu'à des inspections périodiques des installations sous pression (article 54).

La plupart des normes techniques fixées par le MITI seraient issues des normes ASME qui sont utilisées par les compagnies d'électricité à travers le monde. Jusqu'à une période récente, les normes techniques de sécurité du MITI étaient très détaillées ce qui laissait peu de souplesse aux fabricants dans la conception des matériels. Lors de l'examen de la réglementation de la sécurité du secteur de l'électricité, on a recommandé l'adoption de normes techniques qui définiraient les performances que les matériels doivent atteindre en matière de sécurité tout en laissant aux fabricants une marge de souplesse sur les moyens de réaliser ces performances. Par la suite, en juin 1997, des normes de performance ont été adoptées par la révision des arrêtés du MITI. Bien que certaines spécifications se présentent encore sous la forme d'« interprétations des normes techniques », il a été précisé que cette interprétation n'avait pas un caractère obligatoire.

Cette mesure reflète en partie les préoccupations d'ordre commercial selon lesquelles les différences de normes entre les pays peuvent devenir des obstacles inutiles aux échanges. Elle devrait contribuer à l'ouverture du marché des matériels électriques et au processus d'harmonisation entre les pays. Les experts estiment, toutefois, qu'il existe des obstacles en dehors des réglementations techniques : par exemple, les spécifications des compagnies d'électricité peuvent soulever de graves difficultés (comme on le verra ci-après), l'amélioration des installations existantes de production d'électricité se heurte à des procédures trop lourdes en raison de diverses restrictions résultant de la réglementation.

Ils signalent par ailleurs que les procédures d'inspection sont inutilement lourdes. Ces contraintes bien que non-discriminatoires par nature, sont sans doute excessives pour les besoins de la sécurité et sont susceptibles de décourager la vente de matériels. Les intervalles entre les inspections ont été récemment prolongés de 24 à 30 mois, mais les entreprises étrangères considèrent qu'il s'agit seulement d'une amélioration marginale.

Les partenaires commerciaux étrangers se sont également inquiétés de l'application de la Loi sur le gaz à haute pression aux matériels électriques. Cette réglementation s'applique aux équipements qui ne sont pas utilisés directement pour la production d'électricité tels que les équipements de contrôle de la pollution. Les inspections effectuées dans le cadre de la loi sont, dit-on, complexes et coûteuses et imposent des charges inutiles aux producteurs étrangers. Les normes techniques fixées par la loi devraient être mises en conformité avec les normes acceptées sur le plan international. Selon le MITI, une mesure similaire à celle prévue par la Loi sur les sociétés d'électricité, à savoir la réforme des spécifications réglementaires visant à l'adoption de normes basées sur les performances, est en cours d'élaboration et entrera en vigueur en mars prochain. L'application de la réglementation sur le gaz à haute pression est confiée notamment à 47 autorités préfectorales, ce qui ajoute à la complexité des règles.

Bien que le MITI ait répondu aux préoccupations particulières des exportateurs sur le marché japonais en allégeant les obligations d'inspection prévues par les Lois sur les sociétés d'électricité et le gaz à haute pression à l'égard des installations à haute pression en ce qui concerne les matériels importés, un examen plus systématique des réglementations de sécurité visant à éviter les restrictions inutiles des échanges contribuerait à l'ouverture du marché ; cette réforme permettrait de partager les gains économiques avec les consommateurs sans sacrifier les préoccupations de sécurité.

### *3.4.2. Pratiques des compagnies d'électricité en matière d'approvisionnements*

Les achats de matériels électriques par les compagnies d'électricité sont effectués essentiellement auprès des fabricants nationaux. Les mesures récentes visant à abaisser les tarifs de l'électricité ont toutefois renforcé les pressions sur les compagnies d'électricité japonaises pour qu'elles changent leurs pratiques et qu'elles ouvrent leurs procédures d'achats à un éventail plus large d'entreprises, y compris les entreprises étrangères. La TEPCO (Tokyo Electricity Power Company) et d'autres compagnies

d'électricité ont créé des sites Internet pour fournir des informations en japonais et en anglais sur leurs besoins et leurs procédures d'achats. Ces sociétés ont marqué un intérêt croissant pour les achats à l'étranger en envoyant des missions dans les expositions commerciales étrangères. Cette attitude reflète le souci croissant d'économie manifesté par les sociétés à la suite de l'introduction de la concurrence dans ce secteur. Cette évolution a été évidemment bien accueillie par les fabricants étrangers.

Les spécifications fixées par les compagnies d'électricité pour leurs achats sont toutefois fréquemment citées comme représentant un problème fondamental. On avance souvent que les normes sont conçues spécialement en fonction des besoins de chaque société (il existe dix compagnies d'électricité « générale » au Japon) et sont suffisamment rigoureuses pour répondre aux besoins d'un niveau optimal de sécurité ou de fiabilité. (Un économiste a qualifié récemment le réseau japonais de « Rolls Royce » des réseaux d'électricité par rapport à ceux des autres pays). Des conditions rigoureuses sont également fixées en ce qui concerne les délais de livraison et les inspections périodiques. Bien que le souci de qualité puisse être admis et se justifie dans une certaine mesure, il convient de tenir compte également de l'efficacité économique. Si les normes sont fixées à un niveau trop élevé, le nombre de fournisseurs potentiels sera limité, d'où une limitation de la concurrence et des coûts plus élevés.

Une ouverture plus grande des pratiques en matière d'achats sera encouragée par des efforts supplémentaires de réforme visant à promouvoir la concurrence dans le secteur de l'électricité qui renforceront les pressions sur les compagnies d'électricité pour qu'elles recherchent et achètent des matériels moins coûteux. La question centrale à cet égard est celle de savoir dans quel délai cette réforme sera mise en œuvre et produira des effets sur le marché des matériels. Il peut exister un danger de vide politique étant donné que le MITI s'est montré réticent à intervenir directement dans les pratiques des sociétés en matière d'achats. Une attention plus marquée à ce problème portant probablement sur le rôle de la normalisation, irait sans doute dans l'intérêt des consommateurs et contribuerait à réduire les risques de tensions commerciales.

Par ailleurs, on peut penser que la libéralisation du marché n'affectera sans doute que le coût des matériels de production qui ne représentent à l'heure actuelle que les deux tiers environ du total des investissements des sociétés. Les investissements dans le réseau électrique (transport, transformation et distribution) ne seront pas ouverts à la concurrence. Des efforts intensifs des autorités publiques visant à assurer l'ouverture des pratiques en matière d'achats sont encore plus nécessaires dans ce domaine. L'autorité de tutelle pourrait envisager d'exiger des compagnies d'électricité qu'elles procèdent à des appels d'offres pour la construction de nouvelles installations importantes du réseau (par exemple les lignes de transport).

### 3.4.3. *Ouverture et transparence des procédures réglementaires*

Les procédures réglementaires du secteur de l'électricité sont du style traditionnel : les débats les plus importants se tiennent sous la forme de concertation informelle avec les principaux acteurs du secteur, les décisions sont souvent formalisées à huis clos par les comités consultatifs, dont les membres sont par ailleurs choisis parmi les compagnies d'électricité, les consommateurs et les universitaires. La consultation et l'information du public ne sont pas la règle. Comme les entreprises étrangères ne jouent pas un rôle actif dans le secteur de l'électricité japonais, leur avis n'est pas sollicité.

Cette attitude doit changer pour s'adapter à une plus grande libéralisation et une plus grande internationalisation du secteur de l'électricité. Les participants potentiels au marché sont sans doute plus nombreux que ne l'imaginent les principaux acteurs, y compris les responsables de la réglementation. Le fait d'exposer les projets à l'opinion du public et même à des avis internationaux renforcerait la confiance dans les décisions prises et garantirait leur qualité. Les efforts actuellement entrepris pour ouvrir le secteur vont dans la bonne direction et doivent être poursuivis.

L'engagement d'avertir et de consulter le public sur les grandes décisions concernant la réglementation qui a été pris dans le secteur des services de télécommunications mérite d'être pris en compte. Le MITI a annoncé en août 1998 son intention d'adopter des procédures de consultation du public en ce qui concerne les délibérations des comités consultatifs. Le champ d'application de cette mesure n'a, toutefois, pas été précisé et son incidence sur les décisions importantes qui devraient être prises en matière de réglementation du secteur de l'électricité dans le futur reste à déterminer. Si elle est appliquée largement et efficacement, elle permettra à l'ensemble des parties intéressées, y compris les entreprises étrangères, de contribuer à l'élaboration des décisions et d'aider à aboutir à des résultats favorables à la concurrence. La publication des débats du Groupe d'étude/conseil est également utile pour renforcer la transparence. Par ailleurs, l'utilisation d'Internet peut permettre d'améliorer la transparence comme le montre l'expérience de pays comme les États-Unis qui sont en pointe dans ce domaine ; elle doit donc être poursuivie.

#### **4. Conclusions et options offertes aux autorités en matière de réforme**

##### **4.1. *Évaluation générale des forces et des faiblesses actuelles***

Les programmes récents de réforme de la réglementation du Japon ont été lancés afin de mettre en application les réformes structurelles socio-économiques fondamentales ; elles ont aussi répondu aux préoccupations exprimées par les principaux partenaires commerciaux (y compris les communautés des affaires des pays étrangers) et aux suggestions présentées dans des instances internationales comme l'OMC et l'OCDE. Même si les programmes actuels sont pour l'essentiel fondés sur des initiatives japonaises, il semble qu'ils sont encore pour l'opinion publique japonaise liés aux pressions étrangères. Il est vrai que cette image d'une réforme menée sous la pression étrangère était la principale faiblesse des anciens programmes. Cette image a permis de promouvoir la réforme face à une forte opposition intérieure, mais elle a aussi contribué à conférer aux programmes japonais de réforme de la réglementation un caractère graduel, défensif et conservateur. Elle n'a pas aidé l'opinion publique japonaise à accepter la réforme et à se rendre compte qu'elle est dans son propre intérêt.

Les fonctionnaires japonais ont tendance à exercer un contrôle étroit sur les secteurs réglementés et à gérer la concurrence. Un grand nombre de partenaires commerciaux ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des clauses d'ajustement de l'offre et de la demande de certains secteurs qui donnent aux autorités de tutelle le droit d'intervenir, ce qui se traduit généralement par un contrôle du nombre des entreprises et une limitation de l'entrée de nouveaux concurrents, japonais et étrangers<sup>61</sup>.

Même lorsqu'ils acceptent l'idée de changement du système, c'est-à-dire d'un recours plus important aux mécanismes du marché aux dépens du contrôle direct ou de la réglementation, les fonctionnaires sont rarement disposés à opérer de manière radicale. Ceci est dû en partie à leur sentiment de responsabilité à l'égard de certains secteurs, mais cela tient aussi largement à leur résistance traditionnelle au changement<sup>62</sup>. Les habitudes en matière réglementaire qui existent depuis si longtemps rendent parfois les fonctionnaires hésitants face au changement. Cette inertie a été l'un des principaux obstacles au lancement d'une réforme de la réglementation à l'échelle du gouvernement. Les partenaires commerciaux l'ont critiquée constamment comme constituant un obstacle majeur à une plus grande ouverture du marché. Elle explique aussi pour une large part le caractère graduel des mesures japonaises de déréglementation. En dépit des demandes des services du Premier ministre et des fortes pressions des entreprises nationales et étrangères, les fonctionnaires continuent à suivre une approche graduelle en réduisant par exemple certaines procédures administratives ou en accordant des permis supplémentaires, etc. (Pour un examen plus détaillé de l'approche « graduelle » des programmes japonais de déréglementation, voir le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité).

Bien que le gouvernement japonais considère que la consultation des comités constitue une bonne méthode pour connaître les vues de l'opinion publique et renforcer l'ouverture et la transparence du fonctionnement administratif, un grand nombre de partenaires commerciaux ont exprimé leurs préoccupations à l'égard du système des comités. Selon eux, leur consultation renforce le caractère fermé du processus (dans le sens où ce sont les intérêts acquis et non par les opinions des nouveaux concurrents qui sont reflétés) et en accentue la lenteur.

L'un des principaux moteurs du processus de réforme de la réglementation est la volonté du Japon de s'intégrer dans l'économie mondiale<sup>63</sup>. Malgré les nombreux obstacles qui s'opposent à un renforcement de l'ouverture du marché et au lancement de véritables réformes structurelles, les efforts qui ont été déployés jusqu'à présent doivent beaucoup à cette volonté. L'opinion publique japonaise semble accepter la nécessité de l'intégration de l'économie japonaise dans une économie mondialisée. L'un des principes directeurs du programme triennal qui consiste à aligner les réglementations japonaises sur les normes internationales, est un exemple notable de cette attitude.

Le second facteur de force est étroitement lié au premier. L'établissement de l'OTO et de l'OMA est peut être aussi le résultat du souci d'intégration dans l'économie mondiale. L'OTO a la vocation de renforcer l'ouverture du marché et par conséquent de contribuer à la réforme de la réglementation. Il constitue aussi un mécanisme bien établi qui permet, à travers plusieurs stades de réunions de coordination interministérielle et de comités spéciaux, de résoudre des problèmes spécifiques d'accès au marché. Par ailleurs, la création de la réunion de l'OMA au niveau du gouvernement a renforcé les pouvoirs institutionnels de l'OTO. Ses pouvoirs de coordination sur les autres ministères et organismes devront peut être, toutefois, être accrus dans la mesure où certains partenaires commerciaux semblent considérer que la présentation de réclamations à l'OTO perd de son intérêt en raison du manque d'autorité de cette instance.

Une troisième force motrice est la contribution apportée par les communautés des affaires des pays étrangers ; elles sont en effet actives à chaque phase des réformes de la réglementation japonaise. Elles mettent en avant les problèmes d'actualité en raison de leur grande proximité avec le marché, elles jouent un rôle d'intermédiaire entre le gouvernement japonais et le gouvernement de leur pays et elles suivent l'application des engagements du Japon en matière de déréglementation et les discussions commerciales se situant à des niveaux divers. Leur rôle est toutefois mal reçu par l'opinion publique japonaise. Elles pourraient jouer un rôle actuellement inexistant et pourtant nécessaire au Japon, de catalyseur du changement. Il est toutefois limité parce qu'elles segmentent la réforme et concentrent l'attention sur les différends commerciaux plutôt que sur des transformations plus profondes.

Le processus japonais de réforme de la réglementation comporte un grand nombre de faiblesses. Il faut mentionner en premier lieu le manque de soutien sérieux en faveur de la réforme et de l'ouverture du marché. Il est à noter que ceux qui sont supposés bénéficier de la réforme, de l'ouverture du marché et de la concurrence, c'est-à-dire les consommateurs, ne sont pas très désireux de soutenir ces initiatives et qu'ils sont parfois opposés à des changements soi disant radicaux. Ceci tient au fait que les consommateurs ne sont pas bien informés des avantages potentiels des réformes et de l'ouverture du marché et que les réformes ont souvent été lancées pour répondre aux demandes insistantes des producteurs nationaux et étrangers. Le monde politique semble aussi souvent réticent à soutenir des programmes concrets de réforme de la réglementation, en particulier ceux qui sont liés à l'ouverture du marché. En conséquence, la lutte se déroule parmi les fonctionnaires entre ceux qui sont convaincus de la nécessité du changement et ceux qui tiennent à conserver leur mode traditionnel de pouvoir. Dès lors que le pouvoir effectif de décision au niveau concret reste entre les mains des seconds, il est difficile de lancer des programmes efficaces de réforme de la réglementation, même s'il existe des principes directeurs appropriés généralement élaborés par les premiers. Il semble essentiel que les fonctionnaires partisans de la réforme créent un courant favorable à la réforme dans l'opinion et parmi le personnel politique afin de pouvoir poursuivre avec efficacité les programmes de réforme.

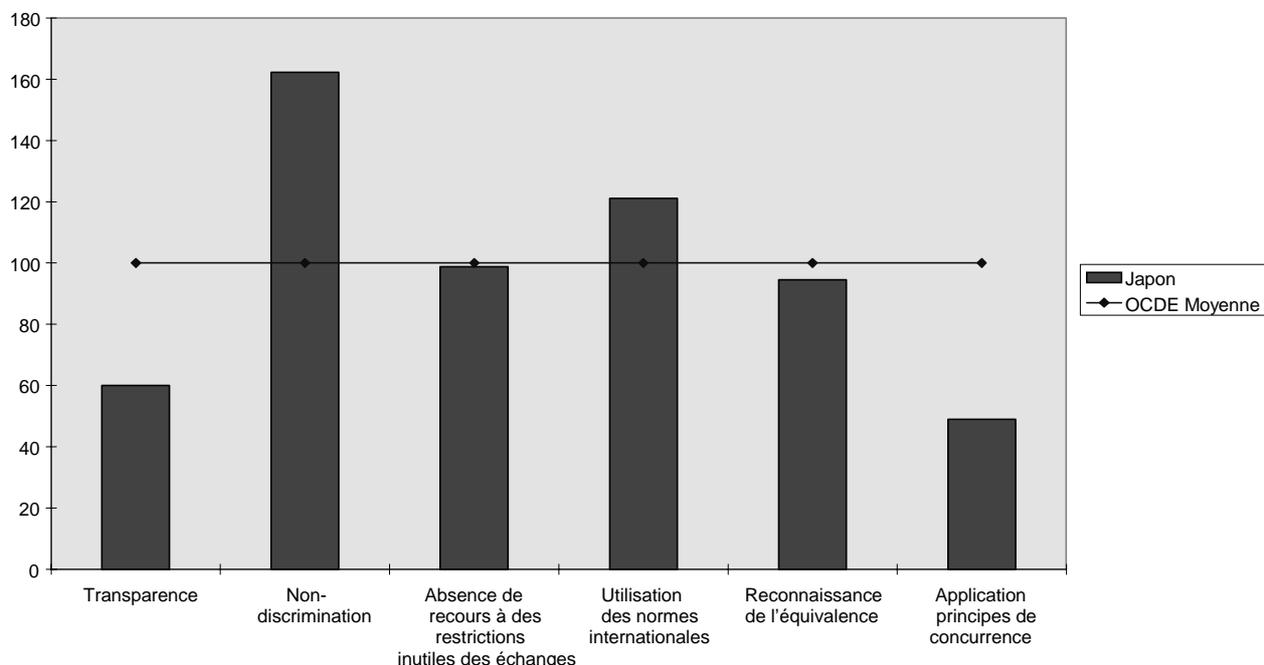
En second lieu, la distinction entre les secteurs traditionnellement ouverts à la concurrence internationale et les secteurs protégés est trop forte. Les premiers sont généralement compétitifs sur les marchés mondiaux. Les entreprises qui ont une activité internationale sont généralement favorables à un renforcement de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché dans les secteurs protégés parce qu'elles l'estiment nécessaire au maintien de leur propre compétitivité. Toutefois, ces derniers secteurs restent réglementés et relativement bien protégés de la concurrence étrangère. Leurs parties prenantes (organismes de réglementation et entreprises réglementées) même si elles sont conscientes de la nécessité du changement, sont très désireuses de maintenir le *statu quo*. Lorsque les secteurs sont représentés par des petites entreprises comme c'est le cas dans la distribution, ils disposent souvent d'une influence politique suffisante pour résister à la réforme. Du fait que les ministères et les organismes qui sont compétents pour les deux catégories de secteurs sont bien séparés et indépendants les uns des autres, il est difficile de lancer, au niveau de l'ensemble du gouvernement, des initiatives de réforme de la réglementation visant à renforcer l'ouverture du marché.

En troisième lieu, l'absence d'une application stricte des règles de la concurrence constitue un obstacle important à l'ouverture du marché dans le système réglementaire japonais. La JFTC semble avoir des difficultés à prendre des mesures rigoureuses pour appliquer le droit de la concurrence à l'encontre de secteurs réglementés par des ministères « puissants ». Dans ces secteurs, les pratiques commerciales anticoncurrentielles de sociétés détentrices d'un monopole ou bien d'associations professionnelles fermées ne sont sans doute pas traitées de manière appropriée par l'autorité chargée de la concurrence (pour une étude plus détaillée, voir le rapport de référence sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation). De plus, la tradition japonaise de relations suivies et étroites entre les fabricants et les distributeurs demeure un obstacle majeur à l'accès des étrangers au marché japonais.

Quatrièmement, il n'existe aucune méthode établie de contrôle des effets négatifs sur les échanges et l'investissement de certaines actions administratives. Des modes informels de communication tels que les instructions administratives représentent encore une part très importante de la réglementation « effective » au Japon. Les instances gouvernementales chargées de surveiller les processus réglementaires n'ont pas une autorité suffisante sur les ministères et les organismes. Leur compétence ne s'étend pas à toutes les réglementations, comme les décrets ministériels, ou aux actions administratives des autres ministères et organismes, en dehors de la procédure de délibération interministérielle concernant les lois et les décrets. L'influence du MITI et du MOFA en faveur du renforcement de l'ouverture du marché (par exemple par la formation) est également limitée.

Si l'on examine les réponses fournies par les gouvernements sur la base d'une auto-évaluation au questionnaire de l'OCDE concernant les indicateurs de l'application des principes pour une réglementation efficace dans une perspective d'ouverture du marché, le système réglementaire japonais est relativement en avance dans l'application des principes de non-discrimination et d'utilisation des réglementations ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale par rapport à la moyenne de l'OCDE (voir le graphique 2). En revanche, il a une marge de progression relativement large pour l'application des principes de transparence, d'ouverture dans l'élaboration des décisions et les procédures de recours ainsi que pour celle des principes de la concurrence dans une perspective internationale. Toutefois, même en ce qui concerne la non-discrimination et l'application des normes internationales par les partenaires commerciaux, des progrès restent nécessaires, au vu des préoccupations exprimées par les partenaires commerciaux et relatées dans la section 2.

Graphique 2. **Indice du caractère favorable aux échanges du Japon, par principe**  
(moyenne de l'OCDE = 100)



#### 4.2. *La perspective dynamique : rythme et direction du changement*

La mondialisation a affecté de manière spectaculaire la problématique de la conduite des échanges et de l'investissement internationaux, créant de nouvelles pressions concurrentielles sur le Japon et ailleurs. Dans le même temps, le démantèlement progressif ou l'abaissement des barrières traditionnelles aux échanges et l'importance accrue des mesures appliquées « au-delà de la frontière » du point de vue de l'accès effectif au marché et de la présence effective sur le marché ont exposé les régimes de réglementation nationaux à un degré de surveillance internationale sans précédent de la part des partenaires commerciaux et des investisseurs, si bien que la réglementation n'est plus (si elle l'a jamais été) une affaire purement « interne ». Les responsables de la politique du commerce et de l'investissement international ont généralement suivi l'évolution de ces phénomènes jumeaux. Toutefois, un certain rattrapage est nécessaire en matière de réglementation. Les mesures concrètes visant à renforcer la connaissance des principes d'efficacité de la réglementation et l'adhésion effective à ces principes et à approfondir la coopération internationale sur les questions de réglementation constituent des tendances encourageantes dans ce contexte. Il sera essentiel, du point de vue de ces efforts, de surmonter l'intransigeance du système et d'encourager le développement d'une nouvelle culture réglementaire.

A l'heure actuelle, les États-Unis et l'Union européenne ont engagé un dialogue avec le Japon sur les questions de réglementation. Ce dialogue porte notamment sur l'identification et l'examen approfondi des questions de réglementation et des suggestions de réforme. Les politiques de réforme actuelles soulignent l'ouverture des autorités responsables de la réforme aux points de vue extérieurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, ce qui laisse penser que ces dialogues vont continuer à jouer un rôle important dans la poursuite de la réforme de la réglementation. Les observations et les demandes des instances internationales ont été nombreuses. La Commission des communautés européennes a transmis en août 1998 une liste de 105 pages de propositions de dérégulation concernant le Japon. De même, le gouvernement des États-Unis a présenté en octobre 1998 un document de 52 pages contenant des propositions destinées au gouvernement japonais et visant à encourager un effort de réforme

supplémentaire dans les domaines des télécommunications, du logement, de la médecine et des produits pharmaceutiques, des services financiers, de l'énergie, des services juridiques et de l'industrie automobile et des motocyclettes ainsi que des réformes institutionnelles concernant la législation anti-monopole, la distribution et l'autorité chargée de la concurrence ainsi que la transparence et les autres pratiques gouvernementales.

Certains des programmes récents de déréglementation du Japon tels que le « Big Bang » dans les services financiers et l'abrogation de la Loi sur les grandes surfaces semblent être relativement bien accueillis par les principaux partenaires commerciaux<sup>64</sup>. Par ailleurs, le « Programme triennal d'encouragement de la déréglementation » adopté par le gouvernement le 31 mars 1998 fait de la conformité aux normes internationales l'un des six principes directeurs essentiels du programme (pour un examen plus détaillé de ce programme, voir le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité). Les partenaires commerciaux reconnaissent les progrès accomplis par le Japon en ce qui concerne un grand nombre d'initiatives de déréglementation mais ils maintiennent la pression en faveur de mesures supplémentaires.

Les réactions du Japon aux pressions commerciales bilatérales directes ont, toutefois, été mitigées. Dans le souci de réduire les différends commerciaux, le Japon semble avoir pris au sérieux ces négociations mais il a conservé une attitude quelque peu défensive à l'égard des demandes de ses partenaires commerciaux. C'est pourquoi les programmes de déréglementation et/ou de réforme ont revêtu un caractère graduel, se traduisant par des concessions minimales touchant des domaines potentiellement vastes mais qui se traduisent par des changements très limités. Les efforts de réforme ne sont généralement ni suffisants pour renforcer de manière efficiente la concurrence et l'ouverture du marché et pour changer le système économique japonais, ni assez rapides pour produire des résultats importants.

En outre, les initiatives de déréglementation révèlent que les entraves à l'importation n'ont pas été correctement évaluées. Les mesures ont été concentrées sur les procédures à l'importation plutôt que sur la structure du marché. Jusqu'à présent, les programmes de promotion se sont préoccupés davantage d'ajuster les procédures existantes que de supprimer les principaux obstacles à l'accès au marché. Le SEP, l'une des initiatives japonaises de réforme économique envisage les mesures suivantes « pour encourager les importations et l'ouverture du marché: création de zones de promotion des importations, renforcement des infrastructures liées aux importations et octroi d'incitations à l'importation dans les zones d'aide fiscale et financière »<sup>65</sup>. Toutes ces mesures concernent l'accès à la frontière. L'ouverture du marché à la frontière a donc été renforcée mais des obstacles persistent en ce qui concerne les mesures et conditions au-delà de la frontière, telles que la distribution et l'accès aux consommateurs, pour lesquelles des progrès restent à faire (voir l'encadré 1).

#### **4.3. *Coûts et avantages potentiels d'une réforme de la réglementation supplémentaire***

Les consommateurs japonais qui ne sont pas bien informés par le marché et qui sont desservis par des secteurs de services extrêmement réglementés et par un système de distribution inefficent subissent des pertes de richesse substantielles du fait qu'ils paient des prix plus élevés que leurs homologues des autres pays de l'OCDE. Les citoyens de Tokyo paient en moyenne pour leurs achats des prix plus élevés de 33 pour cent que les citoyens de New York, de 8 pour cent que ceux de Londres, de 23 pour cent que ceux de Paris et de 30 pour cent que ceux de Berlin. Ils paient également des tarifs plus élevés pour la plupart des services. En raison de la protection accordée au secteur de la distribution et de son inefficence, ils paient aussi des prix beaucoup plus élevés pour l'alimentation et les boissons ainsi que pour les vêtements et les chaussures. Comme le dit Kato, « Les consommateurs japonais vivent misérablement en dépit de l'abondante richesse qu'ils créent »<sup>66</sup>. Sazanami (1995) observe : « Les obstacles tarifaires et non tarifaires japonais ont infligé en 1989 aux consommateurs japonais un coût de 10 000 à 15 000 milliards de yens (soit 75 à 110 milliards de dollars US au taux de change de 1989). Les producteurs ont empêché quelques 7 000 à 9600 milliards de yens aux dépens des consommateurs »<sup>67</sup>.

Tableau 2. Niveau des prix à Tokyo comparé à celui d'autres villes internationales

Produits	New York	Londres	Paris	Berlin	Genève
Total	1.18	1.08	1.23	1.30	0.99
Alimentation et boissons	1.41	1.44	1.56	1.72	1.18
Biens durables	1.24	0.78	0.85	0.86	0.85
Vêtements et chaussures	1.33	1.37	1.36	1.16	0.97
Énergie	1.54	1.41	1.15	1.12	1.01
Eau et assainissement	1.67	0.78	0.61	0.33	0.87
Transports	1.17	0.94	1.12	1.06	0.96
Télécommunications	1.00	1.16	1.03	0.85	0.94
Services de santé	0.82	1.55	1.72	4.02	0.36
Éducation	0.55	0.56	1.20	1.09	0.51
Services domestiques	1.55	1.12	1.55	1.22	1.64
Autres services	0.90	0.87	0.93	1.16	0.83

Source : EPA, 1998 Price Report, octobre 1998.

Un grand nombre d'industries manufacturières japonaises qui étaient très compétitives sur les marchés internationaux semblent souffrir d'une réduction de leur compétitivité en raison du coût élevé des services nationaux entrant dans leurs prix de revient. Selon un rapport d'enquête du MITI, les prix des consommations intermédiaires non-industrielles payés par les entreprises japonaises sont près de deux fois supérieurs à ceux de leurs concurrents américains, allemands et coréens, près de trois fois à ceux des autres économies émergentes d'Asie et huit fois à ceux de leurs concurrents chinois. La différence de prix apparaît un peu plus modérée pour les biens intermédiaires industriels.

Tableau 3. Différences de prix pour les consommations intermédiaires entre les pays

	Japon	États-Unis	Allemagne	Corée	Taipeh chinois	Hong Kong	Singapour	Chine
Total des consommations intermédiaires	100	88	70	39	33	53	46	20
Manufacturiales	100	91	101	55	65	67	66	45
Non-Manufacturiales	100	85	51	28	21	43	33	12

Source : MITI, Survey on Price Differentials between Domestic and International Markets for Intermediary Inputs, 1996.

La perte en termes de bien-être pour le consommateur et en terme d'efficacité économique résultant de la non-conformité des réglementations aux principes d'ouverture du marché est très importante au Japon. Les avantages potentiels d'une réforme supplémentaire allant dans cette direction sont également

très importants. Les gains empochés par les producteurs japonais du fait de la protection seront perdus si les réformes visant à l'ouverture du marché sont intégralement mises en œuvre. Les gains d'efficience en termes de compétitivité qui peuvent être attendus de ces réformes compenseront la perte de la « rente de protection » des producteurs qui a toujours été en toute hypothèse plus faible que le gain en termes de bien-être pour les consommateurs, comme l'indiquent les estimations ci-dessus de Sazanami.

#### **4.4. Options à examiner par les autorités publiques**

Compte tenu des avantages potentiels d'un effort supplémentaire de réforme de la réglementation dans la perspective de l'ouverture du marché et de l'évaluation ci-dessus du système réglementaire japonais du point de vue de l'intégration des six principes pour une réglementation efficiente, le gouvernement japonais est encouragé à examiner, dans ses prochaines initiatives, les six options suivantes et les recommandations plus détaillées qui s'y rapportent.

- Renforcer la transparence du processus réglementaire d'un point de vue international par des mesures concrètes et de large portée.
- Rehausser la capacité du gouvernement à faire en sorte que la réforme de la réglementation encourage l'ouverture du marché.
- Établir une approche systématique permettant d'affronter les thèmes récurrents du débat commercial tels que le manque d'ouverture des procédures, les restrictions inutiles des échanges ainsi que l'harmonisation des normes et la reconnaissance de l'évaluation de la conformité opérée à l'étranger.
- Prendre l'initiative d'efforts visant à faire prendre conscience au public japonais, notamment aux consommateurs, des avantages de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché pour l'économie dans son ensemble.
- Renforcer la coopération avec les autres pays en matière de réglementation.
- Renforcer l'application de la politique de la concurrence en reconnaissant son importance de plus en plus grande dans la promotion de l'ouverture du marché.

Renforcer la transparence du processus réglementaire d'un point de vue international par des mesures concrètes et de large portée.

- A la suite de l'annonce faite en octobre 1998 de l'adoption de procédures d'information et de consultation du public pour les nouvelles réglementations, y compris celles de niveau inférieur (circulaires et notes d'information), mettre en œuvre ces procédures dans des conditions permettant de faciliter la participation des entreprises étrangères.
- Faire en sorte que toutes les réglementations, y compris les informations relatives au processus d'élaboration des décisions, soient accessibles aux parties étrangères.
- Prolonger les efforts entrepris pour publier les comptes rendus (ou les enregistrements vidéo) des délibérations ou des séances ouvertes sur les décisions en matière de réglementation de l'ensemble des réunions des comités consultatifs.

- Prolonger les efforts entrepris pour associer des participants représentant divers intérêts, y compris des participants étrangers, à tous les processus d'élaboration des décisions, y compris aux débats des comités consultatifs qui affectent de manière substantielle l'ouverture du système réglementaire japonais du point de vue des échanges et de l'investissement.

En dépit des progrès accomplis dans l'association plus fréquente des partenaires commerciaux étrangers aux débats sur les réformes, il subsiste un doute sur la transparence des procédures et une crainte sur la vulnérabilité à des biais dans l'application des règles. Un engagement plus général d'ouverture des procédures réglementaires permettrait d'élever le niveau des débats sur la réforme et de réduire le risque de captation par les intérêts établis. Les avantages seront partagés entre les consommateurs et les entreprises nouvelles japonaises et étrangères. Même si des premiers progrès ont été accomplis au début des années 1990, leur impact est resté limité. Une approche plus ouverte semble se faire jour actuellement, comme on l'observe dans le secteur des télécommunications, et elle doit être développée.

- Élargir la diffusion d'informations détaillées et mises à jour sur la réglementation, par exemple sur les actions administratives qui peuvent avoir un effet réglementaire, sur les propositions en cours qui sont soumises à une consultation et sur les formalités exigées des entreprises, afin d'assurer l'accès le plus large au public, par exemple via Internet.

L'utilisation d'Internet pour la diffusion d'informations détaillées et à jour sur la réglementation peut constituer un moyen potentiellement important de répondre aux préoccupations persistantes qui existent à l'étranger à l'égard du manque d'ouverture des procédures réglementaires. Bien que cet instrument commence à être utilisé au Japon, il reste sous-exploité notamment par rapport à ce qui se fait dans un certain nombre d'autres pays. Le développement de l'utilisation d'Internet à cet effet présentera un intérêt particulier pour les entrants nouveaux ou potentiels sur le marché, notamment les entreprises étrangères. Cela permettra de renforcer considérablement la confiance dans la réglementation japonaise aux yeux de l'ensemble des acteurs du marché, nationaux ou étrangers.

- Limiter explicitement le pouvoir discrétionnaire des ministères et organismes par des mesures concrètes et efficaces ; la révision des textes de lois régissant les ministères peut par exemple permettre de fixer de telles limites.

La latitude trop grande accordée par la réglementation japonaise à l'administration dans de nombreux domaines, qui se traduit généralement par une incertitude sur les règles applicables aux activités économiques et à l'investissement, constitue une préoccupation fondamentale des partenaires commerciaux. La limitation de ce pouvoir discrétionnaire est essentielle, non seulement pour élever le potentiel de croissance de l'économie japonaise, mais aussi pour arriver à définir de manière claire une politique favorisant l'investissement direct étranger. Des réparations transparentes et efficaces devraient être accordées à ceux qui sont lésés par une action administrative discrétionnaire, y compris aux parties étrangères ; la législation de base régissant l'activité des ministères devrait être révisée pour limiter explicitement les pouvoirs discrétionnaires et les lois de délégation de pouvoirs aux autorités réglementaires devraient comporter un engagement clair et bien défini des autorités publiques.

Rehausser la capacité du gouvernement à faire en sorte que la réforme de la réglementation encourage l'ouverture du marché.

- Créer au sein du gouvernement, en liaison avec le programme de réforme de la réglementation touchant l'économie dans son ensemble une capacité 1) de recommander des mesures de réforme dans une perspective d'ouverture du marché, 2) de suivre vigoureusement la mise en œuvre de ces mesures de réforme à travers un renforcement du pouvoir à l'égard des autres ministres et organismes.
- Accroître la capacité des fonctionnaires à faire face aux problèmes d'ouverture des marchés en développant les programmes de formation concernant les règles internationales à l'intention de tous les fonctionnaires responsables de la réglementation.

Les réglementations nationales vont continuer à constituer un point central des discussions commerciales concernant le Japon. Les voix étrangères continueront, comme dans le passé, à jouer un rôle important dans la réforme de la réglementation au Japon. Le lien qui existe actuellement entre les perspectives d'ouverture du marché et les réglementations résulte principalement de la traduction des plaintes ou des demandes soumises aux autorités réglementaires par des étrangers au cas par cas. Il n'existe pas au sein du gouvernement de fonction visant à œuvrer avec les responsables de la réglementation à l'amélioration systématique de la réglementation dans le sens de l'ouverture du marché dans l'intention de bénéficier à la fois aux consommateurs japonais et aux partenaires commerciaux étrangers. Afin de mieux réaliser la nouvelle orientation de la politique japonaise en faveur de l'harmonisation internationale de la réglementation, il sera nécessaire d'installer un mécanisme plus efficace ainsi que d'accroître la capacité de planifier la réforme et de la mettre en œuvre dans une perspective d'ouverture du marché. Cela viendrait en soutien des propres initiatives japonaises de réforme et limiterait l'approche graduelle qui a été adoptée en réaction aux pressions étrangères.

Établir une approche systématique pour affronter les thèmes récurrents du débat commercial tels que le manque d'ouverture des procédures, les restrictions inutiles des échanges ainsi que l'harmonisation des normes et la reconnaissance de l'évaluation de la conformité opérée à l'étranger.

- Le programme d'analyse de l'impact de la réglementation recommandé dans le rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité, devrait inclure une évaluation des effets sur le commerce et l'investissement. Chaque ministère et organisme devrait être obligé de soumettre cette analyse au Conseil des ministres lorsqu'il propose des réglementations nouvelles ou des modifications de la réglementation existante.
- Exiger que les projets ou les discussions de décrets ministériels ou des actions administratives qui ont un effet réglementaire qui ne font pas l'objet d'un examen au cours de réunions du Conseil des ministres soient contrôlés par des organismes chargés de la politique commerciale par l'établissement d'une procédure de consultation plus efficace entre les organismes gouvernementaux.
- Lancer au niveau du gouvernement dans son ensemble des mesures visant à accepter l'équivalence des évaluations de la conformité étrangères et établir des programmes sectoriels en vue d'examiner et d'harmoniser les réglementations et les normes techniques.

Les efforts déployés par le Japon en ce qui concerne les aspects de la réglementation touchant au commerce et à l'investissement se sont concentrés jusqu'à présent sur le traitement de problèmes définis de manière spécifique à la suite de demandes de ses partenaires commerciaux. Autrement dit, bien que des progrès constants aient été réalisés, des préoccupations similaires ont été répétées dans des domaines différents et des problèmes fondamentaux n'ont pas été traités de manière adéquate. En utilisant les mécanismes renforcés recommandés ci-dessus, le gouvernement japonais devrait adopter une approche plus fondamentale pour traiter les problèmes de caractère général et établir le cadre dans lequel les progrès futurs peuvent être mesurés.

Prendre des initiatives pour faire prendre conscience au public japonais, notamment aux consommateurs, des avantages de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché pour l'économie dans son ensemble.

- Encourager la réalisation actuelle et future d'études destinées à faire apparaître les avantages nets de la réforme de la réglementation et de l'ouverture du marché pour le Japon.
- Diffuser largement les résultats des recherches dans le public.

Les pressions extérieures permanentes en faveur de la réforme ont été ressenties de manière négative par une partie du public japonais. Afin de maximiser les avantages de la réforme de la réglementation dans une perspective d'ouverture du marché, il serait utile de démontrer par des preuves concrètes que cette réforme est dans l'intérêt propre des Japonais. Des études de ce genre ont été entreprises en nombre croissant au Japon, à l'OCDE et ailleurs.

Renforcer la coopération avec d'autres pays en matière de réglementation.

- Œuvrer plus vigoureusement avec les partenaires commerciaux pour promouvoir l'harmonisation de l'évaluation de la conformité et la reconnaissance des évaluations effectuées à l'étranger.

Étant donné le poids du Japon dans l'économie mondiale, ses actions visant à harmoniser les réglementations et à promouvoir la reconnaissance de l'évaluation de la conformité des autres pays présentent une importance de plus en plus cruciale pour le succès de la coopération internationale. L'adhésion récente du Japon à l'accord sur l'harmonisation internationale dans le secteur de l'automobile ainsi que le rôle directeur qu'il joue en matière de normes au sein de l'APEC constituent des exemples prometteurs à cet égard. Les progrès récents vers la conclusion d'un ARM avec l'Union européenne dans plusieurs secteurs représentent aussi un point positif pour la coopération internationale en matière de réglementation. En s'engageant vigoureusement dans une telle coopération, les responsables japonais de la réglementation verront plus facilement quelle est l'incidence de leur réglementation sur le commerce et l'investissement internationaux. En s'impliquant de plus en plus dans la coopération internationale, ils seront confrontés au nouveau défi consistant à traduire plus souvent et plus rapidement ses répercussions dans les mesures réglementaires intérieures. Les efforts actuels devraient être renforcés et accélérés.

Renforcer l'application de la politique de la concurrence en reconnaissant son importance de plus en plus grande dans la promotion de l'ouverture du marché.

- Renforcer le rôle de la JFTC dans la résolution des problèmes d'accès au marché<sup>68</sup>.

L'existence de voies de recours contre les décisions de l'administration et d'actions en dommages et intérêts combinée à une réforme des règles applicables aux avocats japonais et aux conseils juridiques étrangers constitueraient des moyens importants de remédier à certains de ces problèmes. De même, un élargissement du rôle de la JFTC dans l'examen des réglementations susceptibles de susciter des problèmes d'accès au marché est également important.

- Appliquer de manière plus stricte la politique de la concurrence aux pratiques privées anticoncurrentielles en adoptant les mesures recommandées dans le rapport de référence sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation.

Par ailleurs, un grand nombre de problèmes d'accès au marché directement liés à la réglementation et à sa réforme apparaissent résulter en partie de la persistance de doutes sur l'application de la politique de la concurrence aux pratiques anticoncurrentielles privées. Un renforcement de l'application de la réglementation contre les ententes (en particulier en ce qui concerne les ententes destinées à fausser les appels d'offres et les autres ententes injustifiables) et du contrôle des pratiques abusives anticoncurrentielles en ce qui concerne les réseaux de distribution constitue aussi un instrument important pour remédier aux problèmes d'accès au marché qui apparaissent dans le contexte particulier de la réforme de la réglementation.

## NOTES

1. MITI (1998), Livre blanc sur le commerce et l'industrie.
2. Voir entre autres Sazanami, Yoko et autres (1995), *Measuring Costs of Protection in Japan*, Institute for International Economics, janvier 1995, Daiwa Economic Research Institute (1994), *L'impact de la déréglementation sur les entreprises* (en japonais), janvier 1994 et Kato, Masashi (ed. 1995) *Economie de la déréglementation* (en japonais) Toyokeizaishimbunsha, juillet 1995.
3. EPA (1997), *1997 Price Report*, octobre 1997 et MITI (1996), *Survey on Price Differentials between Domestic and International Markets for Intermediary Inputs*.
4. Moyenne arithmétique des tarifs douaniers postérieurs au cycle d'Uruguay. Voir OCDE (1998), *Examen des obstacles tarifaires et non tarifaires, Régimes des droits de douane des pays de la Quadrilatérale*, février 1998.
5. Par exemple, le Japon n'applique actuellement aucune forme de restriction quantitative des échanges en dehors des licences à l'importation appliquées à la soie et aux produits de la soie chinois et coréens et des contingents au titre de l'AMF sur certains produits textiles.
6. Dans le cadre des mesures spéciales visant à encourager les importations et les investissements étrangers, le gouvernement japonais a créé plusieurs zones spéciales à proximité des principaux ports et aéroports. Ceux qui souhaitent installer des infrastructures pour faciliter les importations dans ces zones peuvent bénéficier de divers avantages financiers et fiscaux de la part de l'Etat.
7. Gouvernement japonais (1998), *Mesures visant à encourager l'investissement direct étranger au Japon*, août 1998.
8. OCDE (1998), *Tendances des marchés des capitaux- 70*, juin 1998, pages 96-100.
9. Les associations professionnelles étrangères jouent un rôle important dans ce processus en fournissant à leurs négociateurs des informations sur certaines réglementations japonaises considérées comme des obstacles majeurs à un accès effectif au marché japonais.
10. Il ne faut pas omettre d'autres facteurs importants qui ont pu rendre difficile l'installation de grandes surfaces nouvelles au Japon en dehors de la Loi sur la grande distribution. Il s'agit du prix élevé des terrains et de l'insuffisance du réseau routier. *International Economic Review*, « Retail Distribution in Japan », septembre/octobre 1997, p. 9. Voir aussi Motoshige Itoh: « La réforme de la réglementation une expérience du système de distribution japonais » dans *La Réforme de la réglementation et l'ouverture internationale du marché*, 1996, OCDE, Paris.
11. OCDE (1991), *Études économiques - Japon*, Paris.
12. Frank Gibney, ed (1998), *Unlocking the Bureaucrat's Kingdom*, Brookings.
13. L'Association des ménagères a été l'un des principaux opposants à la libéralisation du marché du riz, la principale raison invoquée étant le manque de confiance dans la qualité du riz étranger.

14. OCDE (1998), « Examen annuel 1997-1998 - Japon », Paris.
15. Voir en particulier OCDE (1998), *Pour l'ouverture des marchés. Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris, OCDE (1994), *Les effets du commerce sur l'environnement*, Paris et le Rapport de 1995 sur le commerce et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des ministres.
16. Voir l'analyse sur ce sujet du chapitre 2, « Qualité de la réglementation et réforme du secteur public », *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, volume II: *Études thématiques*, OCDE, 1997, Paris.
17. La réponse japonaise au questionnaire sur les indicateurs obtient un score assez faible pour les questions relatives au principe de transparence par rapport à la moyenne de l'OCDE. Voir le graphique de l'analyse comparative des principes dans la section 4.
18. États-Unis (1998), *Mémoire du gouvernement des États-Unis au gouvernement japonais concernant la déréglementation, la politique de la concurrence et la transparence et les autres pratiques gouvernementales au Japon*, 7 octobre 1998 (en anglais).
19. Commission des Communautés européennes (1998), *Liste indicative des propositions de déréglementation de l'Union Européenne pour le Japon*, 12 octobre 1998.
20. États-Unis (1998) ; Union européenne (1998) ; Gouvernement australien, *Mémoire du gouvernement australien au gouvernement japonais sur le Programme de promotion de la déréglementation*, 6 novembre 1998.
21. Le problème est que souvent les entreprises ne savent pas à quel ministère elles doivent adresser leur requête et selon quelle procédure elle sera instruite.
22. Communiqué de presse du ministère des Finances, 8 juin 1998.
23. Entretien conduit par le Secrétariat de l'OCDE.
24. La JFTC effectue une enquête sur les entreprises étrangères au Japon auxquelles elle pose des questions sur les associations professionnelles japonaises. Cette enquête montre que les entreprises étrangères considèrent que les associations professionnelles tendent à être utilisées par les autorités réglementaires pour la diffusion de l'information et pour des consultations informelles. Voir JFTC (1996), *Rapport basé sur l'enquête auprès des entreprises étrangères sur les associations professionnelles* (en japonais).
25. Dans ce rapport, le terme « autres conduites administratives » désigne des conduites administratives comme les arrêtés internes et les notes d'information qui n'ont pas d'effet contraignant direct sur le public mais qui peuvent avoir des incidences réglementaires indirects sur le public du fait des actions administratives entreprises par les fonctionnaires à la suite de cette sorte de conduites.
26. Ces groupes *ad hoc* ne se limitent pas aux groupes réunis seulement une fois sur une base purement *ad hoc*, mais comprennent aussi ceux réunis sur une base semi-régulière et qui peuvent exister pendant une certaine période.
27. Selon le gouvernement japonais, l'ensemble des comités consultatifs (*shingikai*) publient au moins un résumé des débats. Cependant, il reste un grand nombre de groupes *ad hoc* qui ne publient rien du tout.
28. OMC(1998), Notification au titre de l'article 6.2 de l'Accord relatif aux aspects des mesures concernant les investissements et liées au commerce des publications dans lesquelles les MIC peuvent être trouvées, G/TRIMS/N/2/Rev 4, 5 août 1998.

29. Selon la stricte définition du système juridique japonais, les circulaires et les notes d'information ne sont pas des « catégories de réglementations » car elles n'ont pas pour objet de réglementer directement le « secteur privé », mais la fonction publique elle-même. Cependant, étant donné que les fonctionnaires exécutent les politiques et les programmes en s'y conformant, quelquefois par des instructions administratives, elles peuvent avoir en pratique un effet réglementaire. Par ailleurs, les entreprises réglementées considèrent les circulaires et les notes d'information comme une autre forme de réglementation car elles ont un effet réglementaire sur leurs relations avec les autorités de tutelle en les liant aux décisions des fonctionnaires chargés de la réglementation.
30. Sauf habilitation législative, ils ne doivent pas comporter des dispositions instituant des sanctions, imposant des obligations ou limitant les droits nationaux.
31. *Kokka Gyosei Soshiki Ho* (National Government Organisation Law), article 12(1).
32. Définition qui a été introduite dans l'étude connexe du chapitre 2.
33. Il semble que l'OTO ait récemment reçu un ensemble de plaintes provenant directement des chambres de commerce étrangères au Japon et des ambassades étrangères, en dehors des plaintes directement adressées par des entreprises à titre individuel. Cependant, le fait que les entreprises étrangères préfèrent passer par leurs représentants plutôt qu'adresser directement leurs plaintes à l'OTO peut être le signe de la déception des entreprises étrangères quant à l'efficacité de l'OTO.
34. L'UE a constamment soulevé ce type de préoccupations lors de discussions commerciales importantes entre les États-Unis et le Japon. Certaines des améliorations de l'accès au marché obtenues lors de ces discussions semblent avoir bénéficié aux autres partenaires commerciaux. Par exemple, la Corée a obtenu un accès plus large au marché japonais des semi-conducteurs après qu'un accord visant à améliorer l'ouverture du marché dans ce secteur ait été conclu entre les États-Unis et le Japon.
35. En ce qui concerne les services de télécommunications, le Japon a récemment levé les restrictions affectant la plupart des opérateurs de type 1. Il a également décidé de supprimer les restrictions affectant les participations étrangères dans KDD.
36. A partir des examens et des communications des États membres de l'OCDE tient une liste des réserves au Code de la libération des mouvements de capitaux et au Code de la libération des transactions invisibles courantes de l'OCDE (qui ont un caractère obligatoire et qui contiennent des dispositions sur la non-discrimination) ainsi que des exceptions déclarées au titre de l'Instrument sur le traitement national. Les réserves et exceptions japonaises à ces instruments mis à jour en janvier 1997 peuvent être consultées sur: <http://www.oecd.org/daf/cmisis/country/japan.htm#n>.
37. Voir les exceptions du Japon au traitement national: <http://www.oecd.org/daf/cmisis/country/japan.htm#n>.
38. Article 27 de la Loi sur les opérations avec l'étranger et sur le commerce extérieur.
39. UE (1998).
40. Voir OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, volume I: *Etudes sectorielles*, Paris.
41. UE (1998).
42. Voir Frank Gibney, ed (1998), *Unlocking the Bureaucrat's Kingdom*, p. 2 - 3.
43. États-Unis (1998), UE (1998) et site Internet du ministère canadien des affaires étrangères et du commerce extérieur.

44. UE (1998)
45. EPA (1997), *Policy Actions on Market Access Issues as Concerns Standards, Certification and Others*, juillet 1997.
46. Le gouvernement japonais a donné la priorité à la résolution des obstacles aux échanges par rapport à celle des obstacles à l'investissement au début du fonctionnement de l'OTO qui était appelé à l'époque le Service du Médiateur du Commerce Extérieur (Office of Trade Ombudsman). C'est pourquoi l'OTO n'a pas ajouté de « I » à son sigle lorsqu'il a changé de nom pour couvrir également l'investissement.
47. Les 158 cas sont classés dans la catégorie où la situation n'a pas été modifiée. Dans ces cas, le ministère compétent a expliqué les raisons pour lesquelles il n'entendait pas modifier la situation et les plaignants ont accepté ces explications.
48. L'exercice budgétaire japonais commence le 1er avril et se termine le 31 mars de l'année suivante.
49. Réunions avec la Chambre de Commerce américaine au Japon (ACCJ) et le Conseil Européen des Entreprises (EBC) le 23 juillet 1998.
50. OMC (1998), *Examen de la politique commerciale du Japon*, janvier.
51. Selon le gouvernement japonais, seulement 3 000 normes JIS sur un total de 8 000 peuvent être alignées sur des normes internationales. Les 1 300 normes JIS restantes (3 000 - 1 700) sont déjà équivalentes à des normes internationales.
52. En vertu de la classification japonaise, ces machines font partie de la catégorie des véhicules à moteurs et sont soumises aux dispositions de la Loi sur le transport routier.
53. Jiro Ushio (1996) président de l'Association japonaise des dirigeants de sociétés affirme, d'abord dans l'article intitulé « Spread the Gospel of the Market Economy », *Japan Times*, décembre, 1 et 4, et cité dans « Implications of Competition Policy for International Trade. How Different is Japan from Germany and Does it Matter? » par Mark Tilton de Purdue University, sur [http://www.nmjc.org/jiap/specrpts/reports/sp2\\_1998.htm](http://www.nmjc.org/jiap/specrpts/reports/sp2_1998.htm): « Par rapport au modèle anglo-saxon, les règles traditionnelles du marché au Japon et en Europe sont fermées par nature... Au Japon, trois pratiques vont à l'encontre du modèle (libéral) d'Asie-Pacifique: contrôle du marché dans un secteur, intervention excessive de l'Etat et tendance à ne pas éliminer les entreprises non rentables du marché. Les entreprises japonaises traditionnelles tendent à éviter la concurrence sur des marchés ouverts. Dans certains secteurs, les pratiques restrictives des entreprises ne sont pas sanctionnées et les entreprises s'entendent pour empêcher de nouvelles entrées. Il est vrai que la manipulation du marché est un moyen très efficace de faire des affaires, la médiation de l'Etat ne gêne personne et chacun peut maintenir les coûts de revient à un faible niveau. Ceci se traduit par des prix plus élevés pour le consommateur par rapport aux autres pays (Allemagne 2.25 %, États-Unis 6.96 %, France 8.94 % et Royaume-Uni 20.65 %). »
54. OCDE (1997), *Les problèmes d'accès au marché dans le secteur de l'automobile*, Paris.
55. Voir OCDE (1997), « Normes de produits, évaluation de la conformité et réforme de la réglementation », *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation - Études sectorielles*, Vol. 1, Paris.
56. *MOT News*, 20 mai 1998, ministère des Transports.
57. Par exemple, *MOT News* N° 88 du 20 mai 1998 expliquait un certain nombre de révisions des réglementations concernant la sécurité des véhicules routiers à la fois conformément au Plan d'action pour la déréglementation et pour répondre aux obligations découlant de l'adhésion du Japon à l'accord NU/CEE de juin 1958.

58. Le ministère des Postes et des Télécommunications interdit aux opérateurs internationaux de Type 1 de conclure des accords avec des opérateurs étrangers pour acheminer le trafic international tant que les opérateurs de Type 1 n'ont pas établi au moins 100 destinations.
59. JETRO (1998), *The Survey on Actual Conditions Regarding Market Access - Telecommunication Equipment*, Tokyo.
60. Site Internet du ministère des Postes et Télécommunications.
61. Il est prévu dans le programme triennal actuel de déréglementation de supprimer cette clause d'ajustement de l'offre et de la demande.
62. Cette résistance au changement n'est pas propre, semble-t-il, aux fonctionnaires. En fait, les entreprises japonaises sont très réticentes à licencier leurs employés et/ou à renoncer aux activités où elles ont sur-investi même lorsqu'elles sont en grande difficulté comme c'est le cas actuellement. Voir *The Economist*, « Corporate Japan goes to waste », 29 août 1998.
63. On retrouve cette volonté dans divers documents gouvernementaux. Par exemple, le Rapport Maekawa (1986) qui a ouvert la voie à la réforme au Japon soulignait la nécessité d'une internationalisation de l'économie japonaise. Divers livres blancs du gouvernement ont également formulé ce souhait.
64. Réunions avec l'ACCJ et l'EBC, 23 juillet 1998.
65. OMC (1998), *Examen de la politique commerciale du Japon*, janvier, p. 60.
66. Kato (1995).
67. Sazanami *et al.* (1995) p. 2. Il est possible que la perte en termes de bien-être ait été sous-estimée du fait qu'ils ont comparé les prix caf des biens importés aux prix à la production des biens similaires. En fait, dans leurs études, ils ont ignoré l'effet négatif supplémentaire de l'inefficience du système de distribution.
68. Un grand nombre des problèmes d'accès au marché examinés dans ce rapport pourraient être résolus dans une certaine mesure par les recommandations générales présentées au chapitre 3.