

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU ROYAUME-UNI

**AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS GRACE
A LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} 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 2002. 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. 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.

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 Royaume-Uni. 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 Royaume-Uni* publié en novembre 2002. 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 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

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

Le présent rapport a été préparé par Evdokia Moïse de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires au Royaume-Uni. 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 : LES CONTEXTES ÉCONOMIQUE ET DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE AU ROYAUME-UNI	6
2. CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : APPLICATION DES « SIX PRINCIPES POUR UNE RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »	9
2.1 Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions et des procédures de recours	9
2.2 Mesures pour assurer la non-discrimination	16
2.3 Mesures pour éviter les restrictions inutiles aux échanges	17
2.4 Mesures visant à encourager l'utilisation de dispositions ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale	24
2.5 Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays	28
2.6 Application des principes de la concurrence dans une optique internationale	29
3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS LES SECTEURS CHOISIS	32
3.1 Services de télécommunications	32
3.2 Équipements de télécommunications	33
3.3 Automobiles et pièces	33
3.4 Electricité	36
4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LA RÉFORME	37
4.1 Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels	37
4.2 Options de politique à envisager	39

SOMMAIRE

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

Les approches visant à l'ouverture du marché et à la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie ont été les éléments moteurs de la réforme du cadre réglementaire entreprise par les gouvernements britanniques successifs depuis le début des années 1980. Bien que la participation britannique au processus d'intégration européenne ait certainement renforcé la libéralisation du marché national, à de nombreux égards le Royaume-Uni a été à l'avant-garde des efforts de réforme. Ces efforts ont façonné un cadre réglementaire qui est parmi l'un des plus favorables du monde à l'ouverture du marché, qui oppose peu d'obstacles au commerce et à l'investissement, qui adopte une position neutre en matière de réglementation des pratiques commerciales et qui n'entrave guère l'esprit d'entreprise. La réglementation applicable au marché britannique est généralement transparente, non-discriminatoire et évite le plus souvent possible les restrictions inutiles. Les exigences réglementaires font une utilisation satisfaisante des mesures harmonisées au plan international et reconnaissent dans une large mesure l'équivalence des mesures en vigueur dans les autres pays. La récente refonte du cadre de la politique en matière de concurrence a renforcé les pouvoirs des autorités de la concurrence, ce qui laisse bien augurer d'une application renforcée des principes de la concurrence. En somme, le Royaume-Uni présente un environnement réglementaire qui est bien orienté vers l'ouverture du marché et bien adapté aux conditions de l'économie mondiale. Du point de vue de l'ouverture du marché, les efforts de réforme qui seront déployés devront avoir pour objectif principal de préserver cet environnement.

La mondialisation de la production et la plus grande intégration des marchés nationaux qui en résulte ont renforcé le lien entre les politiques nationales et la libéralisation du commerce. Avec la diminution des obstacles traditionnels au commerce, les effets de la réglementation nationale sur les échanges et l'investissement internationaux sont devenus plus manifestes que jamais. Certes, la réglementation vise généralement à améliorer le fonctionnement de l'économie de marché dans plusieurs domaines, dont la concurrence, la conduite des affaires, le marché du travail et la protection des consommateurs, de la santé publique et de l'environnement, mais elle peut aussi fausser directement ou indirectement la concurrence internationale et avoir des effets défavorables sur la répartition des ressources et l'efficacité de la production. La réglementation doit donc s'harmoniser avec un système de commerce ouvert et appuyer une solide concurrence internationale. Le présent chapitre examine dans quelle mesure et de quelle manière les procédures et les dispositions réglementaires britanniques jouent sur les accès au marché intérieur et sur leur présence au RU. Le scénario inverse, à savoir dans quelle mesure et de quelle manière le commerce et l'investissement de l'étranger influent sur la réalisation des objectifs légitimes d'intérêt public que reflète la réglementation sociale, échappe à la portée de notre étude.

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : LES CONTEXTES ÉCONOMIQUE ET DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE AU ROYAUME-UNI

L'action gouvernementale

Le Royaume-Uni a la réputation de disposer d'un système réglementaire parmi les plus favorables du monde à l'ouverture du marché et à la concurrence internationale. Les approches visant à l'ouverture du marché et la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie ont joué un rôle clé dans le cadre de la réforme de la réglementation entreprise par les gouvernements britanniques successifs depuis le début des années 1980. Le riche passé britannique en matière d'échanges et les liens tissés par le pays dans toutes les régions du monde ont créé une tradition d'ouverture dans le domaine du commerce ainsi qu'un climat favorable à l'investissement étranger. La disposition internationale des entreprises britanniques a permis d'accueillir volontiers l'investissement de l'étranger et la contribution des entreprises étrangères à la création de la richesse a été parfaitement intégrée.

L'orientation de l'économie vers l'ouverture du marché s'est affirmée avec la participation du Royaume-Uni en tant que membre fondateur du GATT et l'engagement ultérieur du pays en faveur des obligations de l'OMC. Lorsque le Royaume-Uni a modifié ses politiques nationales et internationales afin de renforcer à la fois l'attrait qu'exerçait le marché national pour les entreprises étrangères et la compétitivité internationale des entreprises britanniques, le pays a été très actif en matière de libéralisation des échanges, tant au niveau européen qu'international. La perte de compétitivité dans un certain nombre de secteurs manufacturiers qui avaient créé les conditions du développement industriel britannique (voir ci-dessous, paragraphe 7) a conduit les gouvernements britanniques à encourager une restructuration significative de ces secteurs, à réduire l'intervention de l'État en matière de réglementation et à favoriser la participation des investisseurs étrangers à l'effort visant à revitaliser l'économie. Conformément à cette approche, les gouvernements britanniques ont longtemps maintenu des mesures libérales axées sur l'investissement étranger direct. Le Royaume-Uni a rarement été au cœur de différends touchant aux échanges ou à l'investissement¹. Il a cherché à créer un environnement économique favorable au commerce et les enquêtes menées auprès des partenaires commerciaux étrangers témoignent régulièrement de leur haut degré de satisfaction en ce qui concerne l'environnement réglementaire britannique².

Bien entendu, les réglementations et les procédures d'élaboration des réglementations du Royaume-Uni doivent également être analysées à la lumière de l'adhésion du pays à l'Union européenne. Au Royaume-Uni, comme dans tous les autres États membres de l'Union européenne, une partie importante de la réglementation nationale est façonnée par les procédures d'élaboration des réglementations au niveau européen. Par conséquent, elle est indirectement influencée également par les politiques et la culture réglementaires des autres États membres. La libéralisation du marché britannique a été renforcée par le processus continu d'intégration européenne et par l'engagement du Marché unique. On considère que globalement, la mise en œuvre du marché intérieur a amélioré les conditions dans lesquelles les pays tiers peuvent accéder aux marchés des États membres de l'UE³ et que ceci s'est ajouté à la tradition généralement libérale du Royaume-Uni.

Au sein d'un cadre réglementaire favorable depuis longtemps au commerce et à l'investissement, l'ouverture du marché aux fournisseurs étrangers n'a pas constitué l'élément fondamental des efforts de réforme déployés au Royaume-Uni au cours de ces dernières années. Cependant, les efforts de réforme de la réglementation entrepris dans d'autres domaines affectent indirectement l'ouverture du marché. Ceci est le cas, notamment, des réformes dans le domaine de la politique de la concurrence (voir section 2.6, ou des tentatives visant à réduire les contraintes réglementaires pesant sur les petites entreprises (voir section 2.3 et, également, Chapitre 2, PUMA/REG(2001)16).

L'environnement économique

Le Royaume-Uni est une économie axée sur les services. Ce secteur représente actuellement autour de 70% du PIB, les services financiers et commerciaux représentant à eux seuls près d'un cinquième du PIB. Londres, comme New York et Tokyo, est l'un des trois grands centres financiers du monde, et joue un rôle important dans plusieurs marchés financiers internationaux, tels que le crédit bancaire transfrontière, l'émission et l'échange d'obligations internationales, les opérations en devises, les produits dérivés hors cote, la gestion de fonds et les transactions portant sur des fonds propres étrangers. Le Royaume-Uni dispose également du plus grand marché mondial de l'assurance, du premier marché d'échange des métaux non précieux, des plus grands marchés de l'or au comptant et de prêts en or, du plus grand marché de courtage maritime et du plus grand nombre de banques étrangères et de sociétés d'investissement. Les services subordonnés aux activités maritimes, tels que l'assurance, le courtage, le droit et l'arbitrage, ainsi que les services de renseignement et de classification sont très importants, même si la flotte maritime britannique proprement dite, jadis la première du monde, ne représente plus aujourd'hui, en termes de propriété, que 2% de la flotte mondiale. Le secteur des communications a également connu une forte croissance, bien que sa part du PIB soit restée stable, aux prix actuels, en raison de la chute des prix.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, la part de l'industrie manufacturière a baissé par rapport au secteur des services et ne représente plus aujourd'hui que 21% de la production nationale. Certains secteurs d'activité, tels que l'acier basique, le textile et l'habillement, la construction navale ont vu l'avantage compétitif gagner des pays moins développés et ont enregistré une baisse de la capacité de production et des effectifs qui ne s'est pas inversée par la suite. Cependant, l'apparente contraction de l'industrie manufacturière a également été amplifiée par la tendance croissante des entreprises britanniques à sous-traiter les activités satellites, de sorte que ces activités qui auparavant été exercées au sein de l'entreprise et comptabilisées dans les statistiques de l'industrie manufacturière sont désormais classées dans les services. L'agriculture, même en lui adjoignant la sylviculture et la pêche, ne représente que 1,5% du PIB. Toutefois, la bonne productivité et le climat favorable permettent au secteur de l'agriculture de subvenir à près des deux tiers de l'ensemble des besoins alimentaires du pays. Le Royaume-Uni a les ressources énergétiques les plus importantes de tous les pays de l'Union européenne. Les ressources en charbon, pétrole et gaz naturel sont considérables. Ceci a permis au Royaume-Uni de devenir indépendant du point de vue de l'énergie, en chiffres nets, à partir des années 1980. Les autres ressources minérales sont limitées et la plus grande partie de la demande en matières premières industrielles est satisfaite grâce aux importations.

Au Royaume-Uni, le commerce des biens fait apparaître un déficit qui normalement est cyclique, et qui se creuse pendant les périodes de redressement économique. À 1,5% du PIB en 1997, il est estimé à 3% du PIB en 1999, en raison de la contraction de la demande étrangère associée aux crises des marchés émergents subies en 1997-98 et aux pertes de parts de marché à l'exportation liées à la bonne tenue de la devise nationale (ce facteur a cependant contraint les entreprises britanniques à des ajustements). À l'heure actuelle, le Royaume-Uni est importateur net de denrées alimentaires et de matières premières autres que les combustibles, d'habillement et de chaussures de machinerie électrique et les véhicules à moteur (des usines de constructeurs automobiles étrangers établis au Royaume-Uni exportent une grande partie de leur production vers les autres pays de l'Union européenne). Le Royaume-Uni est exportateur net de produits pétroliers et de produits dérivés du pétrole, de produits chimiques et notamment de produits pharmaceutiques, de tabac, de boissons (de whisky, en particulier) et de machinerie mécanique. 58,7% des exportations britanniques sont à destination de l'Union européenne, d'où proviennent également 53,8% de ses importations. Les deux plus grands marchés extérieurs du Royaume-Uni sont les États-Unis et l'Allemagne. Les exportations britanniques à destination de l'Asie ont été sévèrement frappées par la crise financière de 1998, mais sont de nouveau à la hausse. Par ailleurs, le Royaume-Uni bénéficie d'un excédent conséquent sur ses opérations invisibles, principalement dans le secteur des services touchant à l'assurance, à la finance et au commerce.

L'investissement étranger direct joue un rôle important dans l'économie britannique ; par ailleurs, le Royaume-Uni a toujours été une source importante d'exportation de capitaux, sous forme d'investissement direct ou de portefeuille. Le montant net des investissements internationaux représente plus de 17% du PIB annuel du Royaume-Uni, la formation brute de capital et les dépôts dépassant les 2 trillions de livres sterling. Le Royaume-Uni bénéficie de près de 10% de l'investissement direct mondial et reçoit plus de 25% de la totalité de l'investissement direct atteignant l'Union européenne. Le Royaume-Uni est la destination la plus importante pour les investissements américains réalisés à l'étranger, et le point de chute d'environ 40% de l'investissement direct asiatique réalisé au sein de l'Union européenne. En 1999, l'entrée d'investissement direct au Royaume-Uni a atteint 51 milliards de livres sterling, un record sans précédent. Selon l'Office of National Statistics, en 1996, les investisseurs étrangers représentaient, dans le secteur manufacturier, 1,6% des entreprises, 19% des effectifs, 34% des dépenses nettes en capital et 28% de la production nette. Enfin, environ 50% des exportations brutes sont fournies par les investisseurs étrangers.

L'attrait que suscite le Royaume-Uni pour l'investissement étranger direct résulte d'un certain nombre de facteurs, notamment le rôle relativement conciliant joué par l'État dans le pays, l'attitude officielle traditionnellement facile envers les prises de contrôle des entreprises britanniques par des intérêts étrangers, les marchés de produits déréglementés, les dimensions et la profondeur des marchés financiers, un marché du travail relativement souple, une pression fiscale plus faible que dans le reste de l'Union européenne et la prééminence de la langue anglaise dans le domaine des affaires. Les politiques macro-économique et industrielle visent à renforcer l'attrait que suscite le Royaume-Uni parmi les investisseurs étrangers grâce à la création d'un environnement macro-économique stable, à de forts taux de croissance et à un terrain de jeu égal pour les investisseurs nationaux et étrangers. Par contre, les mesures réglementaires ayant spécifiquement pour objectif d'attirer l'investissement étranger ou d'influencer autrement les décisions potentielles en matière d'investissement sont assez exceptionnelles. Les aides et mesures d'incitation s'adressent principalement à des organismes de développement régionaux en vue d'investissements dans des « zones aidées », désignées par le gouvernement britannique et la Commission européenne (aide régionale sélective - ARS). L'ARS est directement liée aux emplois créés ou protégés et peut être complétée par un soutien local, sous forme d'infrastructures physiques ou d'aide à la formation. Aucune aide n'est versée ni aucun avantage fiscal spécifiquement consenti aux investisseurs étrangers. Plus de 50% du budget de l'ARS et environ 90% de l'ensemble des projets soutenus à ce jour ont concerné des entreprises britanniques. Pour la période 1995-1997, le Royaume-Uni n'a fourni que 4,4% de l'ensemble des aides publiques consenties par l'Union européenne au secteur manufacturier, ce qui représente le pourcentage le plus faible en termes de valeur ajoutée (à peine 0,9%).

Invest UK, l'organisme britannique de promotion de l'investissement, a été créé en 1977, pendant une période de déclin des secteurs traditionnels, afin de créer de nouvelles sources d'emploi. Il avait à l'origine un rôle minimal, œuvrant en tant qu'organisme de facilitation et réagissant aux questions posées par ses clients sans rechercher agressivement de nouveaux projets. Graduellement, il est devenu plus actif et s'est attaché à « attirer, retenir et valoriser l'investissement étranger » ; il a également commencé à jouer un rôle important d'« assistance ultérieure », afin de soutenir et d'encourager des entreprises exerçant déjà leurs activités au Royaume-Uni à continuer à investir. Invest UK ne gère pas ou n'accorde pas d'aide financière à l'investissement. Il œuvre sous les auspices de British Trade International à promouvoir le Royaume Uni à l'étranger en tout que destination unique d'investissement et en collaboration avec des organismes partenaires en Écosse, au Pays de Galles, et en Irlande du Nord et avec les Organismes de développement régionaux (ODR) de l'Angleterre afin d'assurer le lancement de projets. Des soutiens financiers peuvent dans certains cas être proposés par les organismes régionaux.

2. CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : APPLICATION DES « SIX PRINCIPES POUR UNE RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »

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

- *transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions ;*
- *absence de discrimination ;*
- *absence de recours à des restrictions inutiles aux 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.*

Ces principes sont considérés par les responsables de la politique commerciale comme indispensables à une réglementation libérale et favorable au commerce et à l'investissement. Ils reflètent les principes fondamentaux du système commercial multilatéral dans le cadre duquel un grand nombre de pays ont accepté certaines obligations, dans le contexte de l'OMC et d'autres instances. 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 de ce pays donnent effet aux principes et contribuent avec succès à l'ouverture du marché.

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, les processus de création, de mise en application, d'examen et de réforme de la réglementation doivent être transparents et ouverts aux entreprises et aux personnes physiques étrangères qui cherchent à accéder à un marché donné ou à y développer leurs activités. Du point de vue de l'économie, la transparence est essentielle aux participants aux marchés pour plusieurs raisons. La transparence de l'information leur offre un tableau exact des règles de fonctionnement du marché et leur permet de prendre des décisions de production et d'investissement qui sont fondées sur une évaluation correcte des coûts et des risques éventuels ainsi que des possibilités offertes par le marché. De plus, la transparence garantit aux participants un accès équitable et concurrentiel et donc accroît la sécurité et la prévisibilité du marché. La transparence peut être obtenue par différents moyens, notamment par la publication systématique des projets de réglementation avant leur entrée en vigueur et la diffusion d'informations par des moyens électroniques comme Internet. La transparence de la prise de décision s'applique au dialogue entre les parties en cause, et devrait offrir la possibilité au public de faire des observations en temps utile et prévoir des mécanismes rigoureux visant à assurer que ces observations sont dûment prises en considération avant l'adoption des textes définitifs. Un accès approprié

à des procédures de recours devrait être ouvert aux participants au marché afin de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations à l'égard des réglementations existantes. Ce dialogue permettrait d'inclure les forces du marché dans le processus et de prévenir les frictions commerciales. On examinera dans la présente sous-section dans quelle mesure et de quelle manière ces objectifs sont atteints au Royaume-Uni. On se penchera également sur deux secteurs spécifiques, les réglementations techniques et les marchés publics, où la transparence est une condition essentielle de la concurrence internationale.

2.1.1 Diffusion de l'information

L'information concernant les réglementations adoptées est d'abord communiquée au moyen de sa publication, par Her Majesty's Stationary Office, sous une forme imprimée, mais aussi de sa diffusion sur Internet, en principe dans les 24 heures de la publication imprimée. Ceci concerne tous les textes législatifs adoptés par le Parlement, les dispositions réglementaires prises en application d'une loi (les règles statutaires) ainsi que les documents officiels y afférents. Une grande partie de cette information est également accessible sur les sites Web du Cabinet Office, des ministères concernés et des organismes de réglementation indépendants. L'entrée en vigueur a lieu normalement douze semaines au minimum après l'adoption de la réglementation. Cette pratique établie a récemment été officialisée dans le cadre d'une règle administrative.

Outre ces sources d'informations, les entreprises nationales et étrangères peuvent accéder aux informations concernant la réglementation de la création et du fonctionnement des entreprises sur plusieurs sites, tels que *Direct Access Government* www.dag-business.gov.uk, *Small Business Start-Up Service* www.sbsonline.org, ou *Business Link* www.businesslink.org, qui ont tous été conçus par le Small Business Service. Les entreprises étrangères qui souhaitent obtenir des informations sur le contexte économique et réglementaire au Royaume-Uni peuvent également s'adresser à l'organisme Invest UK, à Londres, ou à l'une de ses antennes dans les ambassades et consulats britanniques du monde entier. UK Invest offre également des informations en ligne sur son site www.investuk.org. La richesse des informations proposées en ligne par l'administration britannique est impressionnante. Cependant, la présentation peut parfois sembler erratique et les liens entre les différents sites proposant des informations similaires ne sont pas toujours clairs, ce qui crée des risques de confusion. Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays de l'OCDE à passer au « gouvernement électronique ». Jusqu'à présent, cependant, l'élaboration des sites Web du gouvernement a été irrégulière. Certains ministères et organismes ont fait des progrès considérables, mais dans de nombreux cas, au-delà des « brochures électroniques », la mise à disposition de services plus sophistiqués et interactifs (permettant notamment aux citoyens de télécharger des formulaires, transmettre des informations, interroger des bases de données et conduire des transactions électroniques) n'est pas encore très développée. L'ambition déclarée du gouvernement est de faire en sorte que le quart de l'ensemble des transactions entre les citoyens et l'État puisse être conduit par voie électronique en 2002, et l'intégralité en 2005.

Les informations concernant les projets de réglementation sont systématiquement portées à l'attention des parties intéressées à l'intérieur et à l'étranger grâce à leur publication sur les sites Web des ministères concernés, mais aussi grâce aux liens directs tissés avec les associations s'intéressant au commerce, le Small Business Service, les entreprises affectées et les autres parties prenantes. Ces mécanismes couvrent non seulement les réglementations primaire et secondaire introduites par le gouvernement britannique, mais aussi les réglementations visant à la mise en œuvre de la législation européenne, ainsi que les propositions de réglementations soumises par la Commission européenne. L'administration britannique fait un usage intensif des procédures « avis et commentaires » et préfère ce type de consultation du public aux consultations fermées spécifiquement adressées à certaines parties intéressées. Parmi les exemples de projets de réglementation mis à la disposition du public par le ministère du commerce et de l'industrie, on peut citer un projet d'orientation intéressant la Gas and Electricity

Markets Authority et sa contribution aux politiques sociales et environnementales du gouvernement, un projet de mise en œuvre de la directive européenne sur les signatures électroniques, la mise à jour mensuelle des suspensions temporaires de droits de douane et des contingents tarifaires, et la proposition de la Commission européenne visant à la réforme du Régime de concurrence.

Pour qu'un public le plus large possible soit informé des questions sur lesquelles les consultations sont organisées ou seront organisées dans un proche avenir, un registre central, sur Internet, des consultations écrites actuelles est en cours de préparation. Lorsqu'il sera achevé, ce site offrira également la possibilité à ses utilisateurs d'être informés par courrier électronique des consultations organisées dans certains domaines.

2.1.2 Mécanismes de consultation

Comme indiqué ci-dessus, les projets de réglementations sont systématiquement soumis à consultation aux personnes et entités concernées, avant que ne débutent les phases primaire ou secondaire de la procédure législative, dans le cadre de mécanismes du type « avis et commentaires ». Le lancement d'une consultation est annoncé dans un communiqué de presse et les documents de la consultation sont mis à disposition sur Internet, imprimés sur papier et dans les journaux et magazines spécialisés. La consultation préalable est ouverte à tous, sans conditions requises, et les parties étrangères peuvent participer selon les mêmes modalités que les parties nationales. Suite à des plaintes concernant les moments choisis pour organiser des consultations et les délais consentis pour formuler les commentaires, les ministères et organismes du gouvernement sont désormais tenus d'accorder aux parties consultées un minimum de douze semaines pour commenter le projet. Des circonstances d'urgence ou des dates limites réglementaires de l'Union européenne, internationales ou nationales peuvent, exceptionnellement, imposer des délais plus courts. Les projets importants ou susceptibles d'évoluer peuvent être soumis à consultation à plusieurs reprises aux différentes étapes de l'élaboration. Le texte de la future réglementation porté à l'attention du public est accompagné d'un « document de consultation », comprenant une description résumée du projet et des questions en jeu, les différents arguments susceptibles d'influer sur la décision, ainsi que les points principaux sur lesquels le gouvernement sollicite des avis. De nombreux documents de consultation comprennent l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) qui a été conduite sur le projet.

Des consultations plus ciblées, visant à recueillir les points de vue d'organismes professionnels ou de syndicats dans un secteur, des consultations régionales ou locales ou des consultations avec les administrations décentralisées peuvent également être organisées. Les consultations ciblées peuvent être conduites par courrier, au moyen de notifications adressées par courrier électronique, de visites, réunions ou séminaires avec des groupes représentatifs ou d'autres parties intéressées. Les organismes qui chapeautent, tels que les associations professionnelles ou les centres d'affaires, peuvent également être utilisés afin d'éviter d'imposer une charge supplémentaire aux personnes et organisations dont les ressources sont limitées, comme les PME et les petites ONG, à condition que la représentativité soit établie. Par exemple, le Ministère des entreprises a créé le *Trade Policy Consultative Forum*, qui regroupe environ 25 représentants d'entreprises, de consommateurs, de syndicats et d'autres ONG, et au sein duquel sont régulièrement débattues les questions touchant à la politique commerciale. Les documents de consultation sont tenus d'expliquer quels sont les personnes et groupes visés ainsi qu'en quelle qualité, tout en invitant ces derniers à suggérer d'autres personnes ou groupes à l'attention de qui le document devrait être porté. Outre les dispositifs du type « avis et commentaires » et les procédures ciblées, les consultations peuvent également prendre la forme d'activités d'écoute ou de recherches plus proactives, tels que des enquêtes auprès des consommateurs et du public et des entretiens approfondis avec des groupes de discussion. Les ministères du gouvernement conduisent également des consultations informelles, sur la base de sujets spécifiques, auprès de réseaux établis de personnes concernées. Ces pratiques informelles semblent particulièrement appréciées par les ONG qui trouvent les dispositifs de consultation

excessivement formels. L'introduction d'organes de facilitation, tels que le Coordinateur de la stratégie de communication du Ministère du Commerce et de l'Industrie, a également été saluée par les parties intéressées au niveau national.

Le *Code de pratique sur les consultations écrites* est applicable à tous les documents de consultation publiés après le 1^{er} janvier 2001 par l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement britannique. Les organismes publics non ministériels sont également invités à en respecter les principes. Conformément à ce Code, les principaux objectifs de la consultation sont d'améliorer la prise de décision en apportant de nouvelles idées, perspectives, données et expériences aux organismes de réglementation, d'assurer que les intérêts des parties en cause ont été pris en considération et de garantir la responsabilité du gouvernement en évitant les risques d'accès privilégié. Les réponses des parties consultées peuvent être rendues publiques sauf si le respect de la confidentialité est spécifiquement demandé. Quoi qu'il en soit, les résultats de la consultation sont largement diffusés, et exposent les points de vue exprimés et les raisons pour lesquelles la décision a finalement été prise.

2.1.3 Procédures d'appel

Les participants au marché souhaitant exprimer leurs préoccupations concernant des mesures administratives ou l'absence de mesures peuvent faire appel en première instance soit directement auprès de l'autorité administrative compétente soit auprès de l'autorité immédiatement supérieure. Tous les organismes publics qui prennent des mesures significatives à l'égard du public sont tenus d'avoir des procédures de réclamation connues et faciles à utiliser. Il est également possible de faire appel devant un adjudicateur externe, en vue d'un examen indépendant. Cet adjudicateur peut soit être spécifique à un organisme public donné, soit être un Ombudsman indépendant ayant juridiction pour plusieurs organismes publics, tels que le Parliamentary Ombudsman, le Welsh Administration Ombudsman, ou le Local Government Ombudsman. Enfin, les décisions peuvent être soumises à l'examen judiciaire des tribunaux, mais cet examen portera principalement sur la légalité des décisions et ne peut pas argumenter sur le bien-fondé de la décision. L'accès aux services des ombudsmen et à l'examen judiciaire est cependant soumis à un certain nombre de conditions (voir Chapitre 2, PUMA/REG(2001)16). L'accès aux recours administratifs ou judiciaires est ouvert à toutes les parties dont les droits ou intérêts sont lésés par une décision, action ou une omission administrative, indépendamment de leur nationalité ou domicile.

2.1.4 Transparence dans le domaine des réglementations et des normes techniques

La transparence dans le domaine des réglementations et des normes techniques est essentielle pour les entreprises dont les produits sont soumis à des dispositions réglementaires divergentes d'un pays à l'autre car elle réduit l'incertitude concernant les exigences applicables et facilite ainsi l'accès aux marchés nationaux. Dans cette optique, le Royaume-Uni fournit de l'information à ses partenaires commerciaux et leur donne la possibilité de présenter des avis, conformément en cela à ses obligations de notification à l'égard de la Commission européenne et de l'OMC. Les projets de réglementation de produits qui ne sont pas de pures transpositions des directives d'harmonisation de l'UE, de même que les projets de norme qui s'écartent des normes internationales ou européennes, doivent être notifiés à la Commission européenne en vertu de la directive 98/34. Le système de notification de l'UE a renforcé la transparence du processus car il permet aux partenaires commerciaux de passer au crible les activités réglementaires nationales et constitue un mécanisme d'alerte rapide aux obstacles potentiels au commerce qui peuvent découler de la réglementation des produits.

Lorsque les projets de réglementation notifiés ne sont pas fondés sur des normes internationales, la Commission européenne transmet⁴ l'information au Secrétariat de l'OMC et aux autres membres de l'OMC conformément aux obligations contractées aux termes de l'article 2.9 de l'Accord relatif aux

obstacles techniques au commerce de l'OMC. D'autres notifications sont présentées à l'OMC par la Commission européenne au nom des États membres, en application des règles de l'OMC (dont l'article 7 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et les accords de l'OMC sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc.).

Au niveau national, pour élaborer les normes, la British Standards Institution (BSI) se fonde sur la consultation du public afin de s'assurer qu'elles seront acceptées par le public et adaptées aux besoins et requêtes du secteur utilisateur. Deux annonces sont effectuées dans une publication mensuelle de la BSI lors de la préparation des normes nationales, européennes et internationales : l'annonce de l'intention initiale de préparer une norme particulière et la publication du projet de norme soumis à commentaires favorisent la prise de conscience des travaux de normalisation et donnent l'occasion à tous d'y participer. Des informations sur le programme de travail sur les normes sont disponibles dans la base de données Projectline, accessible sur le site Internet du BSI (www.bsiglobal.com/Pline) Lorsqu'un projet de norme est disponible, les commentaires sont accueillis favorablement quelles que soient leurs sources. L'élaboration des normes est régie par la British Standard « BSO ».

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

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

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

La procédure vise d'abord les États membres, mais elle profite aussi aux parties du secteur privé en améliorant la transparence des activités de réglementation nationales. Afin de porter les projets de réglementation technique nationaux à l'attention de l'industrie et des consommateurs européens, la Commission publie régulièrement une liste des notifications reçues dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne et, depuis 1999, sur Internet. Toute entreprise ou association de consommateurs intéressée par un projet de réglementation notifié et souhaitant obtenir des informations supplémentaires ou le texte lui-même peut communiquer avec la Commission ou avec le point de contact pertinent dans n'importe quel État membre. La valeur du système pour le secteur privé a encore augmenté en 1999 lorsque la Commission a décidé de publier les notifications sur Internet. Une base de données interrogeable sur les notifications (Système d'information sur les règles techniques - TRIS -)⁵, qui remonte à 1997, donne accès au projet de texte et à la notification elle-même, y compris la justification de la réglementation et la situation de la proposition.

La motivation de notification des pays membres et, partant, l'efficacité du système ont été grandement renforcées par l'affaire *Securitel* de 1996 dont a été saisie la Cour européenne de justice (arrêt du 30 avril 1996, CIA Security

International SA contre Signalson SA et Securitel SPRL). La décision établit le principe selon lequel le non-respect de l'obligation de notification entraîne l'inapplicabilité de la réglementation technique touchée, qui ne peut être opposable à quiconque.

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

L'obligation de notification dans le domaine des réglementations et des normes techniques a pour pendant une procédure⁶ qui oblige les États membres à notifier à la Commission les mesures nationales qui dérogent au principe du libre mouvement des marchandises au sein de l'UE. La procédure s'est imposée en raison de la persistance d'obstacles au libre mouvement des marchandises dans le Marché unique. Les États membres doivent notifier toute mesure, autre qu'une décision judiciaire, qui entrave le libre mouvement de produits qui ont été largement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre et qui a été prise pour des raisons liées à la santé, à la sécurité ou à la protection de l'environnement. C'est ainsi par exemple, que doit être notifiée toute mesure qui représente une interdiction générale, qui nécessite une modification du produit ou qui oblige à retirer un produit du marché. Jusqu'à présent, cette procédure n'a produit que des résultats limités.

2.1.5 *Transparence dans les marchés publics*

Compte tenu du montant des achats effectués par les administrations centrales et décentralisées, les marchés publics représentent d'énormes opportunités pour le commerce international. La transparence dans les marchés publics est une condition essentielle à l'ouverture efficiente des marchés publics des travaux, des fournitures et des services à la concurrence internationale. En ce qui concerne les marchés publics, la politique britannique est en concordance avec les règles de l'Union européenne dans ce domaine, appliquées à tous les marchés publics au-delà d'un certain seuil (voir Encadré 2). Elle comprend, notamment, la publication des avis dans le Journal Officiel des Communautés européennes. Quelques 100 ministères et organismes du gouvernement, 400 autorités locales et 400 autorités de santé publique publient leurs avis dans le JOCE. Il n'existe pas de publication nationale spécialement consacrée aux marchés publics, mais quelques-unes des entités susmentionnées publient également les avis dans la presse professionnelle et spécialisée.

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

Dans l'Union européenne, les marchés publics se chiffrent actuellement à environ 100 milliards d'euros, soit environ 14 pour cent du PIB de l'UE. Cet enjeu colossal a fait des marchés publics une des pierres angulaires du Marché unique⁷ et a mené à l'adoption d'une série de règles visant à promouvoir un climat d'ouverture et d'équité ainsi qu'à assurer une meilleure concurrence dans le domaine des travaux publics, des fournitures et des services. Des structures spéciales s'appliquent aux services publics (énergie, eau, télécommunications et transports). Les principales prescriptions des règles de l'UE sur les marchés publics sont résumées ci-après :

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

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

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

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

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

Chacun des organismes ou ministères du gouvernement est responsable de ses propres acquisitions en conformité avec les exigences de procédure applicables. La coordination visant à la cohérence générale des activités en matière de marchés publics civiles est assurée par l'Office of Government Commerce (OGC), un service du HM Treasury. L'OGC est également responsable de la gestion des cas d'infraction aux règles de l'Union européenne introduits par la Commission européenne à l'encontre du gouvernement britannique. La règle principale en matière de marchés publics - consiste pour les pouvoirs adjudicateurs à « en avoir pour leur argent », en s'assurant que les fournisseurs potentiels sont en concurrence. La mise en œuvre de ce principe est régulièrement contrôlée par le National Audit Office. Par ailleurs, la Local Government Act exige des pouvoirs adjudicateurs locaux qu'ils respectent le même principe, sous le contrôle du Ministère de Transport, des administrations locales et des régions (DTLR). Les procédures d'appel concernant la publication et la gestion des adjudications, l'exclusion d'un soumissionnaire ou l'attribution d'un marché peuvent être portées devant l'autorité qui supervise l'entité adjudicatrice. Les demandes peuvent également être déposées devant les tribunaux, conformément aux réglementations mettant en œuvre les règles de l'Union européenne. Les tribunaux ne peuvent pas ordonner que soient prises des mesures de suspensions intérimaires si le marché est déjà attribué. Dans ce cas, la réparation peut être obtenue sous forme de dommages-intérêts au titre, notamment, du manque à gagner.

Au Royaume-Uni, les marchés publics sont accessibles aux fournisseurs européens conformément aux règles de l'Union européenne. Les fournisseurs des pays membres de l'Espace économique européen et ceux qui ont conclu des Accords Europe avec l'Union européenne bénéficient d'un accès similaire. Les fournisseurs de pays tiers bénéficient des droits attribués en vertu de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics, en vigueur au sein des Communautés européennes depuis le 1^{er} janvier 1996. La valeur des importations, sur un total de 60 milliards de livres sterling au titre des marchés publics (13 milliards de livres sterling relevant, selon une estimation, des administrations centrales), ne serait pas supérieure à 5%.

2.2 Mesures pour assurer la non-discrimination

L'application des principes de non-discrimination, à la savoir le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national, dans l'élaboration ou la mise en œuvre de la réglementation, a pour but d'assurer l'égalité des conditions concurrentielles pour les produits et les services similaires indépendamment de leur origine et, par conséquent, de maximiser l'efficacité de la concurrence sur le marché. L'application du principe de la nation la plus favorisée signifie que tous les producteurs et prestataires de services étrangers cherchant à entrer sur le marché national se voient accorder les mêmes opportunités, alors que le traitement national signifie que les producteurs et prestataires de services étrangers se voient accorder un traitement qui n'est pas moins favorable que celui accordé aux producteurs et prestataires de services nationaux. L'importance accordée au respect de ces principes qui sont à la base même du système commercial multilatéral, dans l'élaboration et l'application de la réglementation, est un indicateur utile des efforts globaux que déploie un pays pour promouvoir un régime réglementaire favorable au commerce et à l'investissement.

2.2.1 La non-discrimination dans la réglementation nationale

Au Royaume-Uni, l'exigence que les réglementations nationales respectent, des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national est principalement liée aux obligations internationales auxquelles le pays a souscrit dans le contexte de son adhésion à l'Union européenne et à l'OMC. Elle trouve son expression dans la politique macro-économique et industrielle britannique qui cherche à attirer l'investissement étranger direct en créant un environnement macro-économique stable et un terrain de jeu égal pour les investisseurs nationaux et étrangers. Le respect des principes de non-discrimination est contrôlé dans le cadre de l'évaluation juridique de chacun des projets de réglementation effectuée par le ministère responsable et supervisé par le Treasury et le Ministère du commerce et de l'industrie qui vérifient leur compatibilité avec les obligations internationales du Royaume-Uni et les objectifs en matière de libéralisation des échanges et d'investissement (voir ci-dessous, section 2.3.1).

En ce qui concerne le domaine du commerce des services, le Royaume-Uni ne maintient aucune exception supplémentaire au principe de non-discrimination qui irait au-delà de ce qui a été prévu dans le calendrier des engagements de la Commission européenne pour l'ensemble des membres de l'Union européenne. Dans le contexte de l'Accord général sur le commerce des services, la liste des exceptions au principe de la nation la plus favorisée ainsi que le calendrier des engagements en matière d'accès au marché et de traitement national ont été décidés au niveau de l'Union européenne et ont été soumis à l'OMC par la Commission européenne. Ils se composent d'exceptions et d'engagements au niveau européen assortis des restrictions supplémentaires ajoutées par les différents États membres (qui remplacent souvent des engagements sans limitation par des engagements partiels ou des restrictions liées à des positions non consolidées). Les engagements pris au niveau européen non assortis de restrictions supplémentaires des pays Membres sont généralement considérés parmi les moins restrictifs dans le contexte de l'OMC⁸ et le Royaume-Uni a été l'un des États membres de l'Union européenne qui a ajouté le

moins de limites à cette position relativement libérale (les services vétérinaires ne peuvent être fournis que par des personnes physiques ; les services médicaux sont soumis à des exigences en matière de planification des effectifs ; et la présence commerciale est requise pour certains types de services bancaires).

2.2.2 *Accords préférentiels*

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

L'accord préférentiel le plus important auquel participe le Royaume-Uni est de toute évidence celui des Communautés européennes tandis que tous les autres accords préférentiels font partie intégrante de la politique commerciale commune de l'Union européenne (soit les accords conclus avec les pays de l'AELE, les accords d'association avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est et avec les pays méditerranéens, l'Accord successeur de Lomé avec les États ACP et le Système généralisé de préférences pour les pays en développement). Le Royaume-Uni a également signé des Accords bilatéraux sur la promotion et la protection de l'investissement (IPPA) avec 93 pays et des Accords bilatéraux sur la double imposition (DTA) avec 103 pays. Tous les textes des IPPA et des DTA sont publiés et mis à la disposition du public par le Stationery Office. Les DTA sont également accessibles sur Internet. Les accords préférentiels sont gérés par la Commission de l'UE dans des conditions de transparence absolue. L'information est facilement accessible aux pays non membres intéressés sur divers supports, incluant Internet et des publications comme le *Bulletin européen*. En outre, l'information sur les accords préférentiels est communiquée aux pays tiers dans les notifications à l'OMC. Le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC passe en revue tous les accords préférentiels dans un processus comprenant, entre autres, des questions et des réponses écrites. Dans ce contexte, les pays tiers qui considèrent que les accords préférentiels leur portent préjudice disposent de recours. Dans l'examen des propositions de nouveaux accords préférentiels, le Conseil européen se penche sur un certain nombre de questions stratégiques, dont la compatibilité avec toutes les règles pertinentes de l'OMC, l'incidence sur les autres engagements extérieurs de la Communauté et l'aptitude de l'accord à appuyer le développement du système commercial multilatéral.

2.3 *Mesures pour éviter les restrictions inutiles aux échanges*

Pour atteindre un objectif particulier de réglementation, il convient que les décideurs favorisent les règles qui ont le moins d'effets restrictifs sur le commerce tout en réalisant l'objectif légitime, compte tenu des risques liés à la non réalisation de cet objectif. Le recours à des normes axées sur la performance plutôt que sur la conception, comme base d'une réglementation technique, ou le recours à des mesures fiscales ou à des permis négociables plutôt qu'à des réglementations pour atteindre le même objectif légitime illustre bien l'application de ce principe. Sur le plan des procédures, le respect effectif de ce principe suppose que l'on se penche sur l'aptitude des dispositions envisagées à obliger ou à encourager les responsables de la réglementation à éviter les restrictions inutiles au commerce et à justifier les

dérogrations, que l'on examine les modalités d'évaluation de l'impact de la nouvelle réglementation sur le commerce et l'investissement internationaux, que l'on vérifie dans quelle mesure les organismes d'élaboration de la politique commerciale de même que les négociants et investisseurs étrangers sont consultés dans le processus d'élaboration de la réglementation et qu'on s'interroge sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer l'accès des parties étrangères aux mécanismes de règlement des documents.

2.3.1 *Evaluer l'impact des réglementations sur le commerce*

La bienveillance à l'égard du commerce et de l'investissement est l'un des fils directeurs de la politique macro-économique et industrielle britannique. L'impact des réglementations proposées sur le commerce et l'investissement, notamment les effets sur la compétitivité des entreprises, est officiellement évalué pendant le processus de création des réglementations. Une Analyse d'impact de la réglementation (AIR) est entreprise pour tous les projets de réglementation qui peuvent affecter les entreprises, organismes de bienfaisance ou le secteur associatif en termes de coûts, de bénéfices et de risques, sauf si le projet n'impose aucun ou pratiquement aucun coût ou épargne supplémentaire. Les AIR doivent être entreprises aux tout premiers stades du processus d'élaboration de la réglementation. Elles couvrent les questions relatives aux risques, bénéfices, coûts et mise en œuvre associées à toutes les options possibles de la politique et fournissent les éléments d'une analyse coût-avantages du projet de réglementation ainsi que des autres options disponibles. Les AIR sont considérées comme un outil permettant d'assurer la qualité, l'efficacité par rapport au coût et la proportionnalité de la réglementation mais aussi d'éviter les effets indésirables. C'est également un outil utilisé pour renforcer la transparence, la prévisibilité et la justification du processus de création de la réglementation, car une AIR partielle doit être soumise pour tout projet nécessitant une coordination et un accord interministériels, et incluse dans tous les documents soumis à consultation publique. L'évaluation incluse dans les documents soumis à consultation doit présenter les principales hypothèses, options réglementaires et non réglementaires ainsi que les questions de mise en œuvre et doit s'intéresser en particulier à l'impact des projets de réglementation sur les groupes susceptibles d'être affectés.

L'évaluation des coûts et des avantages des projets de réglementations a pour objectif :

- de déterminer qui en bénéficie et qui en supporte les coûts ; ceci implique d'identifier non seulement le type d'entreprises susceptibles d'être affectées, mais aussi d'estimer le nombre d'entreprises et d'emplois en jeu et d'examiner si d'autres groupes, tels que les consommateurs, peuvent aussi être indirectement affectés.
- d'identifier les coûts et les avantages proprement dits et comment ils varient en fonction des différentes options ou des différents groupes affectés. Les coûts et avantages indirects, induits par les modifications du comportement des personnes affectées, et les effets dynamiques au niveau du développement des marchés doivent également être pris en considération. Un intérêt particulier doit être accordé aux effets sur les petites entreprises, car la réglementation peut avoir un impact disproportionné sur ces dernières. Les coûts des réglementations comprennent les coûts en termes de temps et d'opportunité, ainsi que les effets sur la compétitivité des entreprises. Par exemple, si des réglementations plus strictes en matière d'environnement sont susceptibles de faire augmenter les coûts de production et conduisent à une perte des ventes nationales ou à l'exportation dans un secteur particulier, ceci sera pris en considération lors du calcul de l'impact du projet de réglementation sur ce secteur et inclus dans l'analyse coût-avantage de cette réglementation.

- de quantifier et d'évaluer les coûts et les avantages, de les exprimer si possible en termes monétaires ou, si c'est impossible, d'utiliser des indices qualitatifs et de comparer des résultats de mesures appropriés avec et sans la réglementation. L'analyse doit expliquer les hypothèses sous-jacentes et fournir toutes les informations nécessaires afin d'assurer une élaboration transparente de la politique et un débat public constructif.

Le Guide de l'Analyse d'impact de la réglementation publié par le Cabinet Office invite spécifiquement à calculer les coûts de mise en œuvre (également dénommés « coûts des formalités administratives » ou « charge de la réglementation »), comme des coûts associés aux nouvelles réglementations qui ne peuvent pas être directement attribués à l'objectif de la politique. Ces coûts comprennent notamment les honoraires de conseillers juridiques et autres consultants associés à la compréhension des exigences de la réglementation ; les coûts de formation du personnel ; les coûts des travaux de secrétariat ; les frais d'inspection et d'octroi des autorisations nécessaires ; l'acquisition du nouvel équipement nécessaire.

L'un des principes qui sous-tend l'élaboration de la politique en général et l'AIR en particulier est que le gouvernement ne doit pas intervenir sur le marché du secteur privé sauf si les coûts et les avantages résultants représentent une utilisation efficace des ressources nationales. Les responsables de la réglementation sont invités à envisager d'autres options qui limitent ou permettent d'éviter l'intervention de l'État, telles que la confiance dans le choix des consommateurs, la concurrence et l'innovation, l'amélioration des conseils et de l'information, l'utilisation des instruments économiques des redevances versées par les usagers, des impôts ou des allègements fiscaux), les mesures encourageant les secteurs à s'auto-réglementer, la simplification ou la disparition progressive de la réglementation existante.

Les effets des projets de réglementation sur le commerce et l'investissement sont également évalués du point de vue plus officiel de leur respect des règles de l'Union européenne et de l'OMC lors du processus de vérification des qualités juridiques du projet de réglementation. De plus, dans le contexte de la coordination interministérielle, tout projet de réglementation ayant un impact significatif sur le commerce et l'investissement sera vérifié par le Treasury et le Ministère du commerce et de l'industrie. Cette vérification est effectuée non seulement pendant l'élaboration du projet de réglementation par le ministère concerné, mais aussi à un stade nettement antérieur, lorsque le ministère réfléchit uniquement s'il convient de préparer une réglementation pour une question donnée ou pas. L'information concernant les futures réglementations est régulièrement partagée entre les ministères du gouvernement ce qui permet aux ministres d'examiner la cohérence de l'ensemble du cadre réglementaire (le « système de préavis », coordonné par le Cabinet Office). Dans ce contexte, l'examen initial des impacts possibles d'un projet sur le commerce et l'investissement et les compromis nécessaires entre les différents objectifs poursuivis seront effectués au niveau politique. Par ailleurs les discussions mensuelles visant le partage des informations et à la planification à moyen terme, au sein du Groupe chargé de la politique commerciale, qui réunit des hauts fonctionnaires du Ministère du commerce et de l'industrie et d'autres ministères intéressés par les questions relatives à la politique commerciale, permettront un examen précoce des futurs projets au niveau administratif. Les différends entre ministères sur le caractère approprié du projet de réglementation seront arbitrés par le Cabinet Office.

La délégation de pouvoirs⁹ qui a eu lieu en 1998 n'a pas affecté les responsabilités du gouvernement et du parlement du Royaume-Uni en matière de relations internationales et de relations avec l'Union européenne, ni celles qui touchent à la réglementation du commerce international : ces questions demeurent centralisées. Cependant, la responsabilité du respect et de la mise en œuvre des obligations internationales et européennes du Royaume-Uni qui concernent les questions décentralisées demeure entre les mains des administrations décentralisées. Les accords entre les assemblées régionales et le gouvernement britannique sur la gestion de ces questions sont établis dans le Concordat sur les relations internationales et dans le Concordat sur la coordination en matière de questions de politique européenne.

La coopération dans des domaines particuliers est régie par des concordats entre les administrations décentralisées et les ministères concernés du gouvernement britannique, tels que le Concordat entre le Treasury et le Ministère du commerce et de l'industrie sur les marchés publics et obligations internationales auxquelles ils sont soumis. Les ministres britanniques ont le pouvoir d'intervenir pour s'assurer que les engagements internationaux et européens sont suivis d'effet et pour empêcher toute action qui serait incompatible avec ces engagements. Les administrations décentralisées sont directement redevables devant les tribunaux nationaux des échecs de leur mise en œuvre ou de leur application du droit européen et ont la responsabilité de tous les dommages-intérêts, amendes ou frais imposés au Royaume-Uni faute de la mise en œuvre des engagements internationaux du Royaume-Uni.

Les administrations décentralisées participent aux discussions interministérielles relatives à la formulation des positions britanniques sur toutes les questions européennes et internationales touchant à des sujets décentralisés, en particulier lorsqu'elles peuvent être tenues de prendre des mesures de mise en œuvre. Les différends entre le Royaume-Uni et les administrations décentralisées concernant des questions internationales sont normalement réglés par voie de consultations entre les hauts fonctionnaires responsables, ou présentés au First Minister et au Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs qui chercheront à résoudre le problème dans le cadre d'un Comité ministériel commun.

2.3.2 Réduire les formalités administratives pesant sur les entreprises

Au Royaume-Uni, la création d'une entreprise commerciale est totalement gratuite, et s'acquitter des formalités administratives visant à établir l'entreprise prend moins de trois jours. Depuis 1979, les contrôles du change sont abolis et aucune autorisation préalable n'est nécessaire pour investir au Royaume-Uni. Les formalités administratives pesant sur les nouvelles entreprises et sur l'investissement direct dans ces dernières sont parmi les plus légères des pays de l'OCDE. Néanmoins, les associations d'entreprises du Royaume-Uni expriment leurs préoccupations en ce qui concerne les formalités administratives touchant aux réglementations en matière d'impôt et d'emploi. Cependant, bien qu'au Royaume-Uni, les entreprises bénéficient de l'un des cadres réglementaires les plus favorables du monde, l'activité - mesurée à l'aune des nouvelles entreprises et de l'investissement direct dans ces dernières - est de moitié inférieure à celle enregistrée aux États-Unis. Le gouvernement britannique a mis en œuvre une série d'allègements fiscaux et d'autres mesures afin d'encourager les entrepreneurs et de récompenser la prise de risques. Ces mesures s'adressent essentiellement aux petites entreprises et des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles elles pourraient inciter les petites entreprises à ne pas se développer au-delà du seuil en-deçà duquel elles sont encouragées.

Le gouvernement britannique attache une importance particulière à la réduction des formalités administratives pesant sur les petites entreprises. Cette priorité transparaît dans la stratégie du gouvernement, « Think Small First », un document publié par le Small Business Service (Service des petites entreprises) en janvier 2001, qui invite tous les services du gouvernement à « *fournir aux (...) petites entreprises le soutien le plus approprié, de façon à ce qu'elles puissent entrer en concurrence efficacement et relever les défis de la mondialisation de l'économie* ». L'un des trois piliers de la stratégie est le cadre réglementaire des entreprises, qui doit rester le plus simple possible. Le Small Business Service, qui est un service du Ministère du commerce et de l'industrie, fournit des informations et des conseils aux petites entreprises, gère un système d'assistance téléphonique, et fournit également son soutien sur Internet.

Encadré 3. Promotion de la compétitivité par l'amélioration de l'environnement des entreprises. Initiatives de simplification dans l'Union européenne¹⁰.

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

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

Depuis 1996, on a effectué des examens SLIM dans 14 secteurs, dont les plantes ornementales, la classification des substances dangereuses, le préemballage, les produits de construction, les engrais, la compatibilité électromagnétique, les services bancaires, le droit des assurances et des sociétés, la reconnaissance des diplômes, les règles de sécurité sociale, la TVA, les statistiques sur le commerce intérieur et la nomenclature du commerce extérieur. La Commission a proposé des modifications à la législation dans six de ces secteurs restants en cours d'élaboration. L'efficacité du projet a récemment été évalué par la Commission, qui a souligné l'importance d'un suivi approprié par les institutions de l'UE pour les suggestions concrètes mises de l'avant par les équipes SLIM. A vrai dire, les recommandations SLIM sont formulées en moyenne en moins de six mois mais le processus par la suite ralentit considérablement. Comme les coûts de la réglementation et des formalités administratives liés aux réglementations nationales et régionales étaient évalués à une fourchette de 3 à 5 pour cent du PIB de l'UE, certaines équipes SLIM ont essayé d'instituer des examens parallèles de la mise en œuvre nationale de la législation communautaire révisée. Ces essais étaient cependant trop ambitieux pour réussir compte tenu des moyens et des ressources à la disposition des équipes. Il a donc été proposé de compléter les examens SLIM par des examens parallèles coordonnés dans les États membres eux-mêmes.

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

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

Au cours du projet pilote, les Panels d'entreprises européennes ont été convoqués pour évaluer la proposition sur la représentation fiscale pour la TVA, la comptabilité et les déchets d'équipements électriques et électroniques. De 1067 à 1744 entreprises ont été consultées dans toute l'Europe. Le taux de réponse au questionnaire a varié de 35 à 43 pour cent. Après chaque consultation, un rapport a été produit expliquant les opinions des répondants et les mesures envisagées par la Commission compte tenu de ces opinions. Après deux consultations sur des questions moins litigieuses, le Panel sur les déchets d'équipements électriques et électroniques a conclu que 77 pour cent des entreprises touchées jugent que la proposition représente une charge administrative et autour de la moitié d'entre elles estime qu'elle va nécessiter des investissements supplémentaires. La Commission tiendra compte de ces préoccupations en mettant la dernière main à sa proposition.

2.3.4 L'exemple des procédures douanières

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

HM Customs and Excise, qui est l'organisme de réglementation britannique en ce qui concerne les douanes, a pris des mesures visant à simplifier les régimes douaniers dans le contexte des règles européennes définies dans le Code des douanes communautaire. Elles comprennent l'établissement de procédures simplifiées et harmonisées, telles que les documents administratifs uniques, les procédures de déclaration simplifiées et les procédures locales de dédouanement. Par exemple, les procédures douanières simplifiées pour le traitement des cargaisons (CFSP) permettent aux négociants d'obtenir le dédouanement immédiat des marchandises en présentant un minimum d'informations aux douanes, à la frontière, et en soumettant les principales informations fiscales et statistiques ultérieurement, par voie électronique. Ces réformes permettent de réduire la durée des formalités ainsi que les coûts encourus par le secteur privé à cause des cargaisons en souffrance.

Les efforts visant à réduire la charge des opérateurs du commerce reposent également sur l'informatisation des formalités et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Un système d'échange électronique des données douanières a été élaboré et dénommé CHIEF (Customs Handling of Import and Export Freight). Le système a commencé à fonctionner en 1992 pour les exploitations et en 1994 pour les importations. Le système CHIEF permet aux négociants d'établir et de déposer les demandes et déclarations auprès des douanes et de recevoir leurs décisions et autorisations par voie électronique. Le système actuel comporte quelques contraintes. Par exemple, conformément à la politique actuelle en matière de douanes, l'utilisation d'un autre système informatique géré par les Community System Providers¹¹ est exigée de sorte que les négociants exerçant leur activité dans une région où ce système informatique n'existe pas n'ont pas accès au CHIEF. Par ailleurs, alors que 98% des déclarations d'entrée en douane sont désormais déposées par voie électronique, il n'en est de même que pour 20% des déclarations de sortie. Un certain nombre de nouvelles réformes sont en cours d'élaboration dans ce domaine. Suite à la publication du Livre Blanc¹² «*Modernising Government*», HM Customs and

Excise a pour objectif d'assurer 100% des services douaniers par voie électronique, par l'intermédiaire, dans la mesure du possible, d'un portail gouvernemental unique en 2005 au plus tard, et qu'au moins 50% de ces services soient ainsi honorés. Une des mesures projetées est la modification des voies de communication en direction de CHIEF. Grâce à cette modification tous les négociants pourront, quel que soit le lieu où ils se trouvent, envoyer directement les déclarations d'entrée en douane au système CHIEF, par Internet¹³. Un nouveau système est également en cours d'élaboration pour les exportations, en étroite collaboration avec les différentes parties prenantes. Certains organismes semblent cependant préoccupés et peu déterminés à faire avancer les choses.

En ce qui concerne les différentes formalités douanières officielles, qu'il s'agisse des déclarations par voie électronique ou sur papier, il n'existe pas encore de « Guichet Unique ». L'existence d'un Guichet Unique permettrait aux opérateurs de soumettre en une seule fois toutes les informations à un compte, quels que soient les finalités réglementaires ou le ministère concerné (tels que les douanes, le Ministère du commerce et de l'industrie, ou le Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales - DEFRA). Cela permettrait ainsi de réduire les coûts de mise en œuvre en éliminant les risques de réclamation d'informations déjà fournies, en évitant de gaspiller du temps et des ressources à soumettre les documents à plusieurs organismes du gouvernement différents. Un projet "guichet unique" a été lancé en 2000 et il est attendu que certains de ses services, notamment les procédures frontalières des douanes, seront opérationnelles en 2003 au plus tard. Parallèlement, le projet d'Autorisation européenne unique (AEU) continue d'avancer au niveau européen, et a pour vocation de permettre aux entreprises de faire leurs déclarations et payer les droits de douane dans le seul pays Membre qui a fourni l'autorisation, ainsi que d'autoriser l'échange d'informations entre les différents services douaniers des États membres de l'Union européenne. Les douanes britanniques ont participé au projet d'AEU et gèrent actuellement un programme pilote reposant sur une participation volontaire des entreprises, et qui à ce jour n'a rencontré aucun obstacle significatif. D'autres projets pilotes seront lancés prochainement.

La Charte des douanes britanniques¹⁴ définit les normes de service appliquées par le personnel des douanes britanniques, et fournit la liste des personnes à contacter pour obtenir des renseignements complémentaires, ce qui fait augmenter de façon significative transparence et prévisibilité. Les détails relatifs aux normes de service comprennent, par exemple, les durées probables des formalités de dédouanement des marchandises : 4 heures pour les déclarations soumises par voie électronique, 12 heures ouvrables pour les déclarations soumises manuellement, et celles sélectionnées en vue d'une vérification des documents, et 24 heures ouvrables pour les déclarations sélectionnées en vue d'une vérification des documents et d'une examen physique.

Le Royaume-Uni n'a pas adhéré à la Convention de Kyoto¹⁵ révisée de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) mais travaille avec ses partenaires européens en vue d'une ratification simultanée de tous les pays Membres, aussitôt que les procédures juridiques et parlementaires internes sont accomplies. Toutefois, à l'instar des autres autorités douanières de l'UE, le Royaume-Uni a adopté les mesures de facilitation du commerce que prévoit cette convention internationale, dont la déclaration des importations avant leur arrivée. Le Royaume Uni travaille également au sein du G7 sur des mesures d'harmonisation et de normalisation des contrôles douaniers, et en particulier une série de données commune précisant quel type d'information électronique est requis pour le dédouanement des marchandises. Cela permettra de fournir les mêmes informations, aussi bien pour l'importation que l'exportation de la plupart des marchandises non contrôlées ou soumises à des restrictions. Cela permettra aussi un fonctionnement des systèmes plus rapide qu'actuellement et des audits du début à la fin. Les douanes britanniques sont actuellement en train d'établir la série prototype de données. Ces mesures, prises dans leur ensemble, ont considérablement amélioré la transparence des réglementations et des opérations douanières et accéléré le dédouanement sans compromettre les objectifs de la réglementation, tels que la perception des recettes. L'ensemble des négociants internationaux ont exprimé leurs vœux de voir les pays avancés dans ce domaine, tels que le Royaume-Uni, jouer un rôle prépondérant dans la levée des obstacles qui demeurent et dans l'adhésion à la Convention révisée dans les meilleurs délais.

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

La disparité entre pays des normes et règlements¹⁶ applicables à des produits semblables, souvent expliqués par des raisons naturelles ou historiques liées au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou aux traditions de production, peut entraîner des coûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises qui exercent des activités sur plusieurs marchés nationaux différents. Les milieux d'affaires internationaux appellent régulièrement de leurs vœux la réforme qui permettra de réduire les coûts entraînés par la disparité des réglementations¹⁷. L'un des moyens d'atteindre cet objectif consiste à utiliser les mesures harmonisées au niveau international, telles que les normes internationales, comme bases des normes nationales lorsqu'elles constituent une réponse adaptée, au niveau national, aux préoccupations du public. L'utilisation des normes harmonisées au plan international est devenue prééminente dans le cadre des échanges internationaux avec l'entrée en vigueur de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, qui encourage les pays à fonder leurs exigences techniques sur les normes internationales et à éviter les procédures d'évaluation de la conformité qui sont plus strictes que nécessaire pour créer la confiance du marché.

Le Royaume-Uni a une longue tradition d'activités de normalisation, principalement exercées par les différents secteurs. En matière de réglementations et de normes techniques, la politique britannique actuelle, façonnée dans une large mesure par l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne, s'inscrit dans cette tradition. Elle se traduit non seulement par une réduction de l'intervention de l'État, à chaque fois que cela s'avère possible, dans la fixation des exigences essentielles, laissant les secteurs d'activité (voir Encadré 4) se charger des détails techniques de la normalisation, des tests et de l'homologation, mais aussi un clair engagement en faveur de l'harmonisation européenne et internationale. Au Royaume-Uni, la politique de normalisation et d'évaluation de la conformité relève de la responsabilité du Ministère du commerce et de l'industrie. Ce dernier est également responsable du respect des obligations britanniques au titre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC.

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

- le processus de normalisation est entrepris en coopération avec toutes les parties concernées, comprenant les pays membres (par l'intermédiaire de tous les organismes nationaux de normalisation de l'UE), l'industrie et les consommateurs (par la participation des associations professionnelles, des associations de consommateurs et des syndicats dans les comités techniques et les groupes de travail chargés d'élaborer les normes) ainsi que les partenaires commerciaux (dans le cadre de l'association avec l'AELE et d'autres pays et des accords de coopération que l'on examinera plus loin) ; les normes produites sont rendues publiques sous forme de publications sur papier ou sur support électronique des organismes de normalisation ainsi que de publications officielles de la Commission européenne ;

- le codage des normes européennes indique clairement leur relation avec les normes internationales ; par exemple, lorsqu'une norme CEN est une transposition d'une norme ISO, elle sera référencée par le même numéro auquel on ajoutera simplement le préfixe EN avant le préfixe ISO (par exemple, la norme EN-ISO 5079 sur les fibres textiles) ; il en va de même des références nationales (par exemple, la norme ELOT-EN-ISO 5079).
- des accords de coopération ont été signés entre l'ISO et le CEN (Accord de Vienne) et entre la CEI et le CENELEC (Accord de Dresde) afin de parvenir au plus grand rapprochement possible entre les normes européennes et internationales et d'éviter les doubles emplois. Un accord analogue est en cours de préparation entre l'ETSI et l'UIT pour tenir compte des spécificités des télécommunications ;
- de plus, l'UE est partie à l'Accord de 1958 de la CEE-ONU concernant l'harmonisation des normes pour les équipements et les pièces des véhicules à moteur. Cet accord définit les conditions d'approbation technique des équipements et pièces détachées de véhicules à moteur. Il a été complété par des règlements supplémentaires élaborés par le groupe de travail CEE-ONU sur la construction des véhicules. Les règlements élaborés par la CEE-ONU ont joué un rôle majeur dans l'harmonisation des réglementations au sein de l'UE. Sur ces règlements, 35 ont été reconnus comme l'équivalent des directives de l'UE qui spécifient les exigences techniques pour l'approbation des types de véhicules à moteur.

Encadré 4. Harmonisation dans l'Union européenne¹⁸

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

L'opportunité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les règles divergentes des États membres nuisent au bon fonctionnement du marché commun a été reconnue dans le Traité de Rome aux articles 100-102 sur le rapprochement des législations. En 1985, il était devenu évident qu'il ne suffisait pas d'avoir recours aux méthodes traditionnelles d'harmonisation pour réaliser le Marché unique. En effet, ces méthodes étaient alourdies par des spécifications très détaillées qui étaient difficiles et fastidieuses à adopter au niveau politique, coûteuses à contrôler au niveau de l'application et souvent dépassées par les progrès techniques qui nécessitaient alors de fréquentes mises à jour. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation s'imposait donc pour assurer dans les faits la libre circulation des marchandises au sein du Marché unique. Le moyen pour y arriver a été inspiré par une décision de la Cour européenne de justice qui, dans son célèbre arrêt concernant *Cassis de Dijon*¹⁹, a interprété l'article 30 du Traité instituant la CEE comme une obligation des États membres d'admettre dans leur territoire des marchandises commercialisées légalement dans un autre État membre, à moins que leurs

règles nationales, compte tenu d'un petit nombre d'objectifs primordiaux, n'exigent un degré supérieur de protection. Cette interprétation a donné l'idée d'une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection accordés et d'une harmonisation fondée uniquement sur ces niveaux, plutôt que sur la solution technique adoptée pour les respecter.

En 1985, le Conseil a adopté la « **nouvelle approche** », selon laquelle l'harmonisation ne servirait plus à établir des règles techniques détaillées mais se limiterait à définir les exigences essentielles relatives à la santé, à la sécurité et à d'autres domaines²⁰ que les produits industriels doivent respecter avant de pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » en matière d'harmonisation a été complétée en 1989 par l'« **approche globale** », qui établissait les procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes d'homologation, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation. Comme la nouvelle approche requiert que les prescriptions essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette méthode n'est appropriée que lorsqu'il est objectivement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques ; lorsqu'une vaste gamme de produits est suffisamment homogène ou comporte un risque de nature similaire de manière à justifier des exigences essentielles communes ; et lorsque la catégorie de produits ou le risque en question se prête à la normalisation. De plus, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs où la législation communautaire était déjà arrêtée avant 1985.

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

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

Le fabricant a toujours la possibilité de faire la preuve de la conformité avec les prescriptions essentielles par d'autres moyens. C'est forcément le cas lorsque les normes européennes harmonisées ne sont pas disponibles ou ne le sont pas encore. Chaque directive de la nouvelle approche précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans la liste des procédures équivalentes établies par l'approche globale (appelées « modules ») répondant aux divers besoins selon la situation. Il peut s'agir d'une simple déclaration de conformité du fournisseur, d'un examen de type par un tiers, ou d'un examen en règle d'assurance de la qualité d'un produit. Les pouvoirs publics nationaux

ont la responsabilité de choisir et de notifier les organismes compétents autorisés à effectuer l'évaluation de la conformité, mais n'interviennent pas eux-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'un tiers s'impose, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme de l'Union européenne qui a été notifié. Les produits qui obtiennent le feu vert après avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation appropriée reçoivent le marquage « CE » permettant leur libre circulation dans tous les États membres, mais obligeant aussi le producteur à assumer l'entière responsabilité du produit²¹.

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

L'organisme national de normalisation, la British Standard Institution (BSI), est le plus ancien organisme national de normalisation. Il célèbre son centenaire en 2001. Créé en 1901 par cinq associations professionnelles britanniques sous forme d'un organisme indépendant et dénommé Engineering Standards Committee, il a pour objectif d'entreprendre la normalisation des matériaux de construction. Prenant acte de l'intérêt public de la normalisation, le gouvernement lui a apporté un soutien financier depuis 1902 et lui a octroyé la Royal Charter en 1929. Les activités de la BSI reposent sur quelques 3000 comités techniques et groupes de travail, réunissant des fabricants, utilisateurs, associations de chercheurs, ministères du gouvernement et consommateurs. Ses activités de normalisation sont principalement les souscriptions de ses membres et les ventes des normes tandis que le gouvernement britannique apporte un soutien financier direct (9% du budget de la BSI) et une aide aux entités impliquées dans les travaux de préparation des normes. Les relations entre la BSI et le gouvernement font l'objet d'un Protocole d'accord conclu entre les parties. Les activités de normalisation sont nettement séparées des autres activités commerciales, telles que les tests, le contrôle de qualité et les services de certification et d'inspection.

La BSI élabore des normes présentant un intérêt pour l'industrie et les entreprises, supervise la mise en œuvre des systèmes de gestion, essaie les produits à la lumière des spécifications applicables et homologue leur conformité, et fournit dans ce même domaine toute une gamme de services d'assistance. Ses activités ont clairement pour objectif l'adoption de normes harmonisées au niveau européen et international et elle est membre actif de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (IEC), en étroite collaboration avec le Comité électrotechnique britannique. En 1999, 69% des normes de l'ISO et 82% des normes de l'IEC ont été adoptées en tant que normes britanniques, tous secteurs confondus, alors que l'ensemble des normes du CEN et du CENELEC sont adoptées par principe. La BSI est signataire du Code de pratique de l'OMC concernant les obstacles techniques au commerce pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes et s'est donc engagée à œuvrer conformément aux principes qu'il définit.

Le nombre de normes purement nationales a régulièrement baissé au fil des années, au rythme des progrès de l'harmonisation européenne qui ont limité la nécessité de recourir aux normes nationales. Lorsque la BSI adopte des normes européennes en tant que normes nationales, elle retire toutes les normes nationales divergentes. Cependant, des activités de normalisation purement nationales sont encore exercées dans les domaines où les normes harmonisées ne sont pas (ou ne sont pas encore) disponibles, tels que les matériaux de construction, les normes concernant les services, les produits de la technologie de l'information, les produits de la traçabilité des aliments ou la fiche tripolaire. De plus, la BSI peut décider de ne pas adopter une norme internationale en tant que norme britannique si le sujet couvert par la norme ne présente pas d'intérêt pour l'industrie. Les spécifications initialement élaborées par la BSI qui peuvent présenter un intérêt pour la communauté internationale sont soumis à des groupes de travail de l'ISO ou du CEN, en fonction des possibilités de faire avancer le dossier. Peut-être que l'exemple le plus célèbre de travaux de la BSI ayant eu un retentissement international est celui de la norme BS 5750 sur la satisfaction de la clientèle et la gestion des plaintes qui a largement contribué à l'élaboration des normes de qualité ISO 9000. Par ailleurs, dans le domaine des réglementations techniques, les décisions de ne pas se conformer à une mesure harmonisée au niveau international reposeront principalement sur des raisons touchant à la santé ou à la sécurité des êtres humains, des animaux ou des plantes.

La BSI, au même titre que plusieurs autres organisations et compagnies, est également très active dans le domaine du contrôle de la qualité, des tests et de l'homologation. Elle travaille en étroite collaboration avec le Ministère du commerce et de l'industrie afin de promouvoir le contrôle de la qualité, l'homologation et les tests en tant que moyen de renforcer la compétitivité industrielle, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Dans le domaine des produits, la BSI procède à des tests visant à évaluer leur conformité aux exigences réglementaires des ministères du gouvernement britannique, organismes de réglementation et associations professionnelles, mais aussi à des demandes et besoins spécifiques formulées par des entreprises privées (exigences de la clientèle). Elle a conclu des accords réciproques

portant sur l'acceptation de ses rapports de tests avec des organismes de tests et d'homologation de tous les États membres de l'UE, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de Chine, de Russie et d'Afrique du Sud. Outre le marquage CE, la BSI a élaboré son propre système d'homologation, dénommé Kitemark, qui est une des marques de la qualité des produits parmi les plus réputées dans le monde. Dans le domaine des systèmes de gestion, elle décerne des certificats de conformité, au titre de pratiques respectées par l'industrie dans les domaines de la qualité interne (ISO 9000), de la gestion environnementale (ISO 14001), de la sécurité des entreprises et de l'information de la clientèle (BS 7799) et de l'hygiène et de la sécurité au travail (OHSAS 18001). On estime qu'à peu près 60000 certificats de qualité ont déjà été décernés.

2.5 Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays

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

2.5.1 Initiatives interétatiques

Au sein de l'Union européenne, le principe de reconnaissance mutuelle s'applique aux États membres (voir l'encadré 3 ci-dessus). Selon ce principe, tous les produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un État membre doivent être acceptés par les autres même si leur fabrication est conforme à des règles techniques différentes de celles qui sont en vigueur sur la scène nationale²². Le principe de la reconnaissance mutuelle a aidé à constituer progressivement un Marché unique pour les produits européens, même si la Commission européenne estime qu'il reste encore beaucoup à faire et qu'elle a mis au point des mécanismes pour mieux contrôler et améliorer l'application du principe²³.

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

Chaque ARM est constitué d'une entente-cadre générale et d'une série d'annexes sectorielles. L'entente-cadre précise les conditions dans lesquelles chaque partie s'engage à accepter les résultats (études et données, certificats et marques de conformité) des évaluations de conformité faites par les organismes d'évaluation de la conformité de l'autre partie, conformément aux règles et aux

réglementations de la partie importatrice. Ces règles et réglementations sont définies à l'échelle sectorielle dans les annexes. Si un organisme d'évaluation de la conformité du pays exportateur certifie qu'un produit visé par un ARM est conforme aux règles et aux réglementations du pays importateur, cette certification doit être reconnue comme équivalente par la partie importatrice. Ces dispositions sont particulièrement avantageuses pour les PME, qui peuvent ainsi avoir recours à des laboratoires d'essais locaux moins coûteux pour l'examen et l'homologation des produits à exporter. En se fondant sur les directives de négociation émises par le Conseil en 1992, la Commission européenne a conclu des accords de reconnaissance mutuelle avec les États-Unis²⁴, le Canada²⁵, l'Australie et la Nouvelle-Zélande²⁶, Israël²⁷ et le Japon²⁸. En juin 2000, la Commission européenne avait également mené à bien les négociations avec la Suisse et entrepris des négociations avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est.

2.5.2 *Mécanismes d'accréditation*

L'accréditation est une procédure par laquelle un organisme faisant autorité reconnaît officiellement qu'une organisation ou une personne est compétente pour exécuter des tâches particulières²⁹. On a recours aux mécanismes d'accréditation pour faire évaluer et contrôler par un tiers indépendant, à intervalles réguliers, des laboratoires, des organismes d'homologation et des organismes d'inspection en vue de déterminer leurs compétences techniques par rapport à des critères publiés. Ce processus permet d'assurer la confiance à l'égard de la compétence des organismes d'évaluation de la conformité, dont dépend la réussite du système de reconnaissance mutuelle. En ce sens, la coopération internationale en matière d'accréditation est considérée comme une mesure importante à l'appui de la reconnaissance de l'équivalence des régimes de réglementation.

Les organismes d'évaluation de la conformité et les organismes d'homologation britanniques et étrangers peuvent être accrédités par le Service d'accréditation du Royaume-Uni (UKAS), mais cette accréditation n'est pas obligatoire. L'UKAS, qui est un organisme privé ne distribuant pas de bénéfices, est reconnu par le gouvernement du Royaume-Uni comme le seul organisme national responsable de l'évaluation et de l'accréditation des organismes de tests, d'homologation et d'évaluation de la conformité, mais aussi de la négociation des accords de reconnaissance mutuelle conclus par le secteur privé avec d'autres organismes nationaux d'accréditation, en coordination avec le Ministère du commerce et de l'industrie. Cela signifie que les organismes d'évaluation de la conformité et les organismes d'homologation étrangers ont la possibilité, au lieu d'être accrédités par l'UKAS, d'être reconnus sur la base de leur accréditation par un organisme d'accréditation étranger avec lequel l'UKAS a conclu un accord de reconnaissance mutuelle. Ces accords peuvent être bilatéraux ou conclus dans le cadre d'instances internationales telles que l'European Co-operation for Accreditation (EA)³⁰, le Forum international de l'accréditation (IAF)³¹, ou la Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (ILAC)³². L'UKAS est membre de toutes ces instances. L'UKAS agit également en qualité de conseiller du gouvernement pour ce qui concerne la négociation des accords de reconnaissance mutuelles intergouvernementaux décrits ci-dessus. Les relations entre l'UKAS et le gouvernement font l'objet d'un Protocole d'accord conclu entre les parties.

2.6 *Application des principes de la concurrence dans une optique internationale*

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits lorsque les mesures réglementaires permettent les agissements anticoncurrentiels ou ne corrigent pas les actions anticoncurrentielles du secteur privé. Il importe donc que les organismes de réglementation permettent aux entreprises nationales et étrangères lésées par des pratiques anticoncurrentielles de défendre leur cause de façon efficace. L'exigence des procédures d'instruction et de règlement des plaintes concernant les mesures réglementaires ou les agissements du secteur privé qui nuisent à l'accès au marché et à la libre

concurrence, la nature des institutions chargées d'instruire les plaintes et le respect des échéances (si elles existent) sont ainsi des enjeux fondamentaux dans une optique internationale. Ces questions feront l'objet de la présente sous-section, mais on trouvera une analyse plus détaillée de l'application des principes de la concurrence dans le contexte de la réforme de la réglementation, au chapitre 3.

Tableau 1. Accords de reconnaissance mutuelle conclu ou négociés par l'Union européenne

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

✓ Conclu N En négociation

a Bonnes pratiques de laboratoire

b Bonnes pratiques de fabrication

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

d Protocoles de l'accord européen sur l'évaluation de la conformité. En février 1997, la Commission européenne a conclu un accord avec la Pologne concernant les étapes préparatoires à l'évaluation de la conformité, en prévision de l'adoption d'un véritable PECA.

Source: Commission européenne.

Le cadre réglementaire de la politique britannique en matière de concurrence est défini par le Fair Trading Act (1973) et le Competition Act (1998), qui ont réformé le système national et adopté l'approche «prohibitive» de la CE afin d'appliquer les règles de la concurrence. L'autorité nationale chargée de la concurrence est l'Office of Fair Trading (OFT), qui est dirigée par le Director General for Fair Trading (DGFT - directeur général de la concurrence). Avec l'aide de l'OFT, le DGFT initie des enquêtes *ex officio*, ou à la suite d'une plainte, sur le respect des dispositions relatives aux fusions, monopoles, accords anticoncurrentiels et abus de position dominante, prend les décisions appropriées et impose des pénalités. Les compétences, en matière de concurrence dans les secteurs des télécommunications, du gaz et de l'électricité, de l'eau et des chemins de fer, sont partagées avec les organismes de réglementation sectoriels responsables de ces domaines (OFTEL, OFGEM, etc., voir ci-après section 3). Outre le DGFT et l'OFT, la Commission de la concurrence est un organisme public indépendant qui enquête sur des questions portées à sa connaissance relatives aux monopoles, fusions et la réglementation économique des services publics, alors que les Tribunaux d'appel de la Commission de la concurrence ont juridiction pour les décisions du DGFT et des organismes de réglementation sectoriels appliquant le Competition Act. Les décisions finales en matière de monopoles et de fusions sont prises par le Secretary of State for Trade and Industry.

Le DGFT a juridiction pour les comportements anticoncurrentiels affectant ou susceptibles d'affecter le commerce au sein du pays – même lorsqu'il s'agit d'accords, de fusions ou de pratiques collusoires d'entreprises constatés à l'extérieur du Royaume-Uni ou d'entreprises non établies au Royaume-Uni – dès que les accords sont mis en œuvre au Royaume-Uni. En revanche, il n'existe aucune disposition pour prendre des mesures contre les comportements anticoncurrentiels à l'intérieur du Royaume-Uni et qui affectent la concurrence sur des marchés à l'extérieur du Royaume-Uni, sauf si ces comportements ont également un effet sur le commerce britannique. Les accords, fusions, pratiques collusoires ou abus de position dominante qui n'affectent pas le commerce au Royaume-Uni mais qui ont un impact sur le commerce entre des pays Membres de l'UE relèveront de la Commission européenne.

Les entreprises qui désirent déposer une plainte contre des comportements présumés anticoncurrentiels peuvent soit exprimer leurs préoccupations de façon informelle, soit déposer officiellement une plainte auprès du DGFT ou de l'organisme de réglementation sectoriel approprié. Le loi de 1998 a renforcé les pouvoirs d'investigation du DGFT. Les procédures s'appliquent de la même façon aux entreprises étrangères et nationales et prévoient des moyens efficaces de présenter les positions et de répondre aux actes d'accusation. Récemment, le Secrétaire d'Etat pour le commerce et l'industrie a décidé d'interdire l'acquisition par Interbrew de la firme Bross Brewers, sur la base de la recommandation de la Commission de la Concurrence conformément à la loi de 1973. Suite à une demande d'examen judiciaire par Interbrew, la Cour Suprême a annoncé que la décision devait être cassée, puisque la Commission de la Concurrence n'avait pas donné à Interbrew l'occasion de répondre à ses préoccupations concernant l'efficacité d'une possible solution alternative. La Cour a ordonné au Secrétaire d'Etat de revoir sa décision. Les décisions appliquant la Loi sur la concurrence prises par le DGFT ou les organismes de réglementation sectoriels peuvent être contestées en appel devant les Tribunaux d'appel de la Commission de la concurrence. En dernier recours, il est possible d'en appeler de la décision des Tribunaux d'appel devant la Cour d'appel sur des points de droit ou sur le montant des pénalités infligées. Les parties du secteur privé peuvent également chercher à obtenir des redressements par mise en demeure ou des dommages-intérêts devant les tribunaux.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS LES SECTEURS CHOISIS

La section qui suit examine les effets sur l'ouverture des marchés internationaux que peuvent avoir les réglementations britanniques actuelles dans quatre secteurs : service de télécommunications ; équipements de télécommunications ; automobiles et pièces ; électricité. Pour chaque secteur, on s'emploie à évaluer les effets de la réglementation sectorielle sur le commerce et l'investissement internationaux et le degré d'application des six principes pour une réglementation efficace. Une attention particulière est accordée aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité, lorsqu'il y a lieu. Les questions abordées comprennent les efforts déployés pour adopter des normes de produits ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale, l'utilisation de produits volontaires par les organismes de réglementation et la souplesse du régime d'évaluation de la conformité. Les secteurs de l'électricité et des télécommunications sont étudiés en détail aux chapitres 5 et 6, respectivement.

3.1 *Services de télécommunications*

Le Royaume-Uni fut l'un des premiers pays à libéraliser son secteur des services de télécommunications, en autorisant depuis 1981 la concurrence en matière de services à valeur ajoutée. Le monopole jadis contrôlé par l'État, British Telecom (BT), a été privatisé en deux étapes, en 1984 et en 1991. Le Royaume-Uni a également montré la voie en autorisant les entreprises du câble à fournir des services de télévision et de téléphonie. Le réseau proprement dit est entièrement entre les mains du secteur privé et plus de 100 licences ont été accordées. Le Royaume-Uni a l'un des nombres d'utilisateurs d'Internet par habitant les plus élevés hors des États-Unis et de la région Nordique et accueille également plus de 50% des centres d'appel de l'UE. Depuis que BT a été privatisé et que le secteur a été ouvert à la concurrence, on a estimé que les tarifs globaux ont baissé d'environ 50% en termes réels (plus précisément, de 4,8% pour les appels nationaux et de 36% pour les appels internationaux pendant la période 1999-2000), et que la qualité du service a progressé. Les services de télécommunications constituent une source d'emplois importante. Ils ont permis de créer plus de 200 000 emplois et représentent 2% du PIB. On estime qu'en 2003, le chiffre d'affaires annuel du secteur des télécommunications devrait atteindre 31,5 milliards de livres sterling, soit une augmentation de 41,3% par rapport à 1999. Pendant la période 1999-2003, on prévoit que les liaisons du service filaire passeront de 38% à 33% du marché total, alors que la part des abonnements au téléphone mobile devrait grimper de 25,8% à 33,1%.

Les deux principaux opérateurs du service filaire sont BT (88% du marché), et Cable and Wireless Communications (CWC, fusion de Mercury Communications, NYNEX Cablecomms, Bell Cablemedia et Videotron, s'adressant principalement à des professionnels et représentant 9% du marché). Plusieurs opérateurs étrangers, notamment AT&T, MCI, ACC, Telia et Telstra, sont également présents mais ne détiennent que d'infimes parts du marché, puisqu'ils se partagent les 3% restants. En revanche, pour le segment de la téléphonie mobile, l'entrée sur le marché des opérateurs étrangers est significative. Fin 1999, il y avait 24 millions d'abonnements au téléphone mobile au Royaume-Uni, ce qui représente un taux de croissance annuel de 85%. Le marché est partagé entre Vodafone (environ 33% du marché en janvier 2000), BT Cellnet, détenu par BT (29 %), Orange, détenu par France Telecom (21%) et One2One, détenu par Deutsche Telecom (17%). 5 licences UMTS ont été accordées en 2000 aux opérateurs de téléphonie mobile susmentionnés et à TIW UMTS UK. Le Ministère du commerce et de l'industrie et la Radiocommunications Agency (RA) avaient organisé plusieurs consultations publiques dès l'été 1997, afin de bien comprendre les enjeux des marchés de l'UMTS et d'établir le calendrier, les critères et les conditions de l'octroi des licences, ainsi que les modalités de la transition du GSM à l'UMTS. Il a été décidé d'accorder les licences principalement sur la base de la fiabilité financière des soumissionnaires.

Le cadre réglementaire est défini par la Loi sur les télécommunications (1984), qui a supprimé le droit exclusif dont jouissait BT pour exploiter les réseaux de télécommunications. Un organisme de réglementation indépendant, l'Office of Telecommunications (OFTEL) réglemente le secteur, mais l'octroi des licences d'exploitation relève de la responsabilité du Ministère des entreprises, et le spectre radioélectrique est réglementé par la RA, un organisme qui dépend du Ministère du commerce et de l'industrie. L'OFTEL est généralement considéré comme une autorité de réglementation indépendante et efficace, en dépit des quelques plaintes déposées par de nouveaux entrants selon lesquelles l'OFTEL prend trop longtemps pour examiner leur demande d'accès aux réseaux et infrastructures existants de la téléphonie cellulaire et propose des modalités d'accès discriminatoires³³. L'autorité dont bénéficie l'OFTEL dans le domaine de la concurrence est parallèle à celle de l'Office for Fair Trading (OFT) et ses décisions relevant de la Loi sur la concurrence (1998) peuvent être contestées en appel devant la Commission de la concurrence. L'accès des prestataires de services étrangers aux services de télécommunications relève du traitement de la NPF et du traitement national, car le commerce dans ce secteur est réglementé par l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base (avril 1997), dans le cadre duquel l'Union européenne n'a demandé aucune exception.

3.2 *Équipements de télécommunications*

La réglementation en matière d'équipements de télécommunications a été stimulée surtout par le processus d'harmonisation communautaire. Le cadre principal a été établi par deux directives de la « nouvelle approche », la directive 98/13/EC sur les équipements terminaux de télécommunications et de stations terrestres de communication par satellite, remplacée par la directive 99/5/CE sur les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications. Les normes respectant les exigences des directives sont actuellement élaborées par l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI). En juin 2001, 67 des 74 normes avaient été publiées à l'appui de la directive 98/13, tandis que deux autres étaient parachevées et en voie d'approbation. 110 des 160 normes avaient été publiées à l'appui de la directive 99/5, tandis que 28 autres étaient parachevées et en voie d'approbation. L'industrie participe à l'élaboration de ces normes et l'organisation britannique pour la normalisation (BSI) est chargée de transposer les normes européennes en normes britanniques.

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

3.3 *Automobiles et pièces*

Les préoccupations concernant l'ouverture du marché et la réglementation nationale de l'industrie automobile dans le monde ne sont pas nouvelles. En raison du dynamisme historique de l'activité économique mondiale dans le secteur de l'automobile et des politiques traditionnellement interventionnistes de certains pays visant à protéger leur industrie automobile nationale, les frictions commerciales liées à la réglementation nationale en général, et aux procédures de normalisation et d'homologation en particulier, sont depuis longtemps des points saillants de l'ordre du jour commercial bilatéral et régional. Il faut dire que l'automobile fait partie des produits les plus réglementés du monde,

surtout pour des raisons liées à la sécurité, à la conservation de l'énergie et à la protection de l'environnement. Les diverses stratégies adoptées par les pays pour atteindre leurs objectifs nationaux légitimes dans ces domaines d'intérêt public continueront donc sans doute à demeurer la source principale des tensions commerciales où la demande mondiale d'automobiles continue de grimper.

Le Royaume-Uni est le quatrième constructeur automobile d'Europe après l'Allemagne, la France et l'Espagne, avec une production supérieure à 1,6 million de véhicules en 2000. Au sein de l'UE, sa part de la production d'automobiles est passée de 8,5% en 1986 à 12,2% en 1998. Le Royaume-Uni bénéficie d'une large base de construction de véhicules, avec plus de 40 producteurs de voitures, de camionnettes, de camions et d'autobus, la majorité desquels est sous contrôle étranger. Le Royaume-Uni est, en particulier, un centre de conception et de production important pour les voitures de sport, leurs pièces et leur technologie. Les huit principaux constructeurs automobiles sont Ford (qui comprend Jaguar et Land Rover), GM, MG Rover, Peugeot, BMW, Nissan, Honda et Toyota. Les fabricants de pièces détachées les plus importants sont des groupes internationaux tels que TBW, GKN, T&N, TI Group et Unipart. Le marché des sous-traitants est largement dominé par les petites et moyennes entreprises britanniques. On estime que le chiffre d'affaires annuel du secteur de la construction automobile et de la fabrication des pièces britanniques est supérieur à 40 milliards de livres sterling - près de 5,5% du PIB - sur lesquels environ 4,8 milliards de livres sterling reviennent au secteur de la mise au point et de l'entretien des voitures de sport.

Parallèlement à la mondialisation de ce secteur d'activité, le commerce et l'investissement internationaux jouent un rôle majeur dans le secteur de l'automobile britannique. En termes d'unités produites, plus des deux tiers des véhicules produits au Royaume-Uni sont exportés (64,6% en 2000), soit cinq fois plus qu'en 1986. En 1998, les exportations d'automobiles ont représenté plus de 11,3% des exportations britanniques. En revanche, la part du marché britannique conquise par les importations a régulièrement grimpé au cours de la dernière décennie. En 2000, 71,7% des quelques 2,2 millions d'automobiles vendues au Royaume-Uni ont été importées. Les véhicules des sociétés représentent en moyenne 75% des nouvelles immatriculations. Il convient de rappeler qu'aux côtés de la France, de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal, le Royaume-Uni a appliqué des restrictions aux importations japonaises dans les années 1980. Cette politique a été remplacée par un accord conclu en juillet 1991 entre l'UE et le Japon, qui prévoyait une ouverture graduelle du marché européen, finalement atteinte à la fin de l'année 1999. L'investissement étranger direct provient principalement du Japon, des États-Unis et de l'Allemagne.

Les réglementations techniques applicables au Royaume-Uni au secteur de l'automobile ont suivi le processus d'harmonisation des réglementations au sein de l'Union européenne. Depuis 1993, des exigences techniques détaillées ont été définies par des directives de la CE pour les véhicules à moteur et appliquées conjointement par l'ensemble des États membres de l'UE et de l'AELE (l'harmonisation dans ce secteur suit donc l'« ancienne approche » d'harmonisation totale et non pas l'approche nouvelle définie ci-dessus). En juin 2000, le Royaume-Uni avait transposé 164 des 165 directives relatives aux véhicules à moteur, contre une moyenne de 143 directives transposées dans les États membres. L'UE participe à l'harmonisation internationale dans le secteur automobile mise en œuvre par le Groupe de travail sur la construction des véhicules (habituellement dénommé GT29) de la Commission économique pour l'Europe (CEE/ONU) (voir Encadré 5). Il en résulte que plusieurs réglementations de la CEE/ONU sont présumées être équivalentes aux réglementations techniques de la CE. La portée de la reconnaissance mutuelle des réglementations étrangères a été élargie, sur cette base, en juillet 1999, lorsque le Conseil a approuvé un accord négocié dans le cadre de la CEE/ONU concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues, ainsi qu'aux équipements et pièces qui peuvent être montés et/ou utilisés sur les véhicules à roues. Cette accord autorise la participation de nouveaux pays qui n'étaient pas parties à l'accord de 1958.

En ce qui concerne l'homologation, un nouveau système d'approbation de types a été instauré au sein de l'UE en 1996 ; il est devenu obligatoire en 1998. Les systèmes d'approbation nationaux ne sont plus autorisés pour les nouveaux types. Chaque véhicule, produit au Royaume-Uni ou importé, doit être présenté auprès d'une installation d'essais d'un organisme de réglementation national, qui le soumet à des essais et certifie que le véhicule satisfait aux exigences techniques pertinentes spécifiées dans les 54 directives de base concernant les voitures particulières et leurs modifications. Lorsqu'une voiture obtient une homologation de type dans un des États membres, le certificat d'approbation du type est valide dans tous les autres États membres. Depuis 1998, la reconnaissance mutuelle des homologations s'applique à tous les véhicules de catégorie M1 (voitures particulières et véhicules commerciaux légers).

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

La Commission économique pour l'Europe (CEE-ONU) a joué un rôle majeur au niveau de l'harmonisation internationale des réglementations du secteur automobile concernant la sécurité des véhicules à moteur et l'environnement, mais aussi des recherches menées dans ces domaines. Un organisme spécialisé de la CEE, le Forum mondial sur l'harmonisation des règlements concernant les véhicules (l'ancien Groupe de travail de la construction des véhicules, fréquemment dénommé GT 29) est devenu *de facto* l'instance mondiale de l'harmonisation internationale des normes techniques concernant les véhicules à moteur. Le GT 29 réunit des organismes de réglementation et des organisations non-gouvernementales représentant les fabricants de véhicules et de pièces, les consommateurs et les autres parties prenantes d'un grand nombre de pays. Depuis la signature du premier accord en 1958, 104 réglementations ont été mises au point. Elles prévoient des exigences de sécurité harmonisées, et définissent des critères de protection de l'environnement et d'économie d'énergie pour les gouvernements et les fabricants de véhicules des 25 pays européens parties contractantes à l'accord de 1958. En juin 1998, un nouvel accord a été conclu concernant « l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues. Il sera applicable parallèlement à l'accord de 1958 et autorise la participation de pays, tels que les États-Unis, la Canada, l'Australie et le Japon, qui n'étaient pas parties à l'accord de 1958.

Alors que l'harmonisation a renforcé l'ouverture des marchés nationaux, certains obstacles à l'intégration sont encore perceptibles dans la persistance d'écarts de prix significatifs constatés pour les automobiles sur les différents marchés nationaux. Les prix les plus élevés se trouvent systématiquement au Royaume-Uni. Les différences liées à l'imposition, aux stratégies commerciales des constructeurs, et aux taux de change peuvent en partie expliquer ces écarts, mais ceux-ci résultent principalement de la persistance de la segmentation du marché. Cette segmentation a été rendue possible par l'exemption en bloc de l'article 85(3) du Traité de Rome consentie aux accords de distribution et de services automobiles, qui permet aux constructeurs automobiles et aux distributeurs de conclure des arrangements restrictifs reposant sur l'exclusivité dans un territoire ou sur un segment donné. L'exemption expire à la fin du mois de septembre 2002. La frontière naturelle et moins perméable du Royaume-Uni, ainsi que la particularité de la conduite à droite ont par ailleurs permis aux constructeurs et aux distributeurs de définir les prix pour le marché britannique sans redouter la concurrence extérieure. De plus, des études récentes ont démontré que les prix les plus bas (avant impôt), au sein de l'Union européenne, se trouvent dans les pays où la pression fiscale est la plus forte, ce qui suggère qu'une péréquation transfrontalière s'effectue au détriment des consommateurs britanniques et en faveur des consommateurs de pays tels que le Danemark.

En 1999, la persistance de ces prix plus élevés a incité la Commission de la concurrence à diligenter une enquête sur les pratiques commerciales restrictives dans le secteur de la fourniture de véhicules neufs. Il a été découvert que des constructeurs et importateurs indépendants avaient des comportements collusoires. Il a également été signalé que l'importance du marché des véhicules de société (environ la moitié des véhicules neufs), pour lesquels des rabais considérables sont régulièrement consentis conduisait à une sorte de péréquation allant du marché de détail au marché des véhicules de société. La Commission de la concurrence a conclu que les prix payés au Royaume-Uni par les particuliers sont, en moyenne, trop élevés d'environ 10%, même en tenant compte des remises, reprises et avantages financiers.

Suite aux recommandations de la Commission, le gouvernement a pris un arrêté relatif à la fourniture des véhicules neufs interdisant, notamment, aux fournisseurs de discriminer entre acheteurs de flottes de véhicules et revendeurs franchisés pour la fourniture des mêmes quantités de véhicules, les restrictions imposées au distributeurs en matière de fixation des prix, et les accords visant à dissuader les importations. Le système de distribution sélectif et exclusif qui est au cœur du problème fait actuellement l'objet d'un réexamen par la Commission européenne.

3.4 *Electricité*

Le système du marché de l'électricité britannique repose sur le fonctionnement des Nouveaux Accords sur le Commerce d'Electricité (NETA). Conclues en mars 2001, les NETA ont remplacé l'ancien système de Pool électrique pour le commerce d'électricité entre producteurs et distributeurs d'électricité en Angleterre et en Pays de Galles. Le Pool prévoyait un mécanisme pour établir un prix de gros unique et mettre en contact les installations de production afin de satisfaire la demande. Aux termes des NETA, l'électricité en gros est négociée au moyen d'échanges bilatéraux entre les producteurs, les distributeurs, les négociants et les consommateurs. Les NETA permettent aux participants de commercer sur le marché de l'électricité en établissant des contrats entre eux. Les contrats peuvent porter sur des délais longs ou courts, par exemple sur plusieurs années, ou sur des marchés journaliers.

Le marché de l'électricité est réglementé par un organisme de réglementation indépendant, l'Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM). La Commission de la concurrence, et dans une moindre mesure l'Office of Fair Trading, peuvent également jouer un rôle dans ce secteur pour les questions touchant à la concurrence. Le gouvernement et en particulier le Ministère du commerce et de l'industrie sont responsables pour le cadre réglementaire global au sein duquel l'OFGEM doit fonctionner. Toutefois, dans ce cadre, l'OFGEM a une latitude considérable d'agir de la manière la plus propice pour satisfaire ses obligations institutionnelles. Le cadre réglementaire est défini par la Loi sur le gaz (1986), la Loi sur l'Électricité (1989) et la Loi sur les services publics (2000). Ce cadre est totalement conforme à la directive 96/92/EC sur l'électricité. Les marchés de l'électricité, au Royaume-Uni, sont au nombre de trois, distincts et diversement organisés : l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. Les deux premiers sont entièrement privatisés depuis mai 1999 et tous les consommateurs sont libres de choisir leur fournisseur. Le marché d'Irlande du Nord n'a été ouvert que pour respecter les exigences minimums de la directive 96/92/EC (30,2% en 2000) ; il est réglementé par un organisme de réglementation distinct.

En Angleterre et au Pays de Galles, les trois plus grands producteurs d'électricité sont Innogy (11,5 %), PowerGen (14,8 %) et British Energy (17 %), privatisés en 1990 et 1997. En Écosse, il y a deux entreprises où l'intégration verticale est complète, Scottish Power et Scottish and Southern Energy, qui sont également connectées au réseau de l'Angleterre et du Pays de Galles. La production indépendante s'est rapidement développée depuis l'instauration de la concurrence et aucune des 35 entreprises productrices sur le marché ne détient plus de 17 % du marché total. 57 % du marché de l'électricité de l'Angleterre et du Pays de Galles est couvert par de nouveaux entrants, qui n'étaient pas présents avant 1990, tels que le français EDF qui a environ 6 % du marché britannique. Les producteurs qui utilisent des ressources renouvelables bénéficient d'un écart de prix, qui est ensuite remboursé aux distributeurs grâce à un prélèvement combustibles fossiles sur la consommation électrique. La construction de la capacité de production est soumise à procédure d'autorisation mis en œuvre par le Ministère du commerce et de l'industrie, ou par les autorités de planification locales, selon la capacité et sur la base de critères clairement présentés. Les décisions du Ministère du commerce et de l'industrie peuvent être contestées en appel devant les tribunaux et celles des autorités de planification locales devant le Secrétaire d'Etat.

L'opérateur du système de transmission est la National Grid Company (NGC), une entreprise du secteur privé. Les tarifs de la transmission et de la distribution sont réglementés par l'OFGEM. Le réseau de distribution est détenu et géré par les Public Electricity Suppliers, également responsables de l'alimentation. En Écosse, la licence accordée aux deux entreprises couvre la production, la transmission, la distribution et l'alimentation. La loi sur les entreprises publiques va changer cette situation de sorte que les activités de distribution et d'alimentation devront être entreprises par des entreprises autorisées séparées. L'accès aux réseaux de transmission et de distribution ne peut être refusé que dans certaines circonstances clairement définies, par exemple pour des raisons de sécurité. Un certain nombre d'obligations de service au public assortissent les licences de distribution et d'alimentation, notamment l'obligation d'alimenter, la continuité et la qualité de l'alimentation, la conformité à des normes de service, un utilisation de l'électricité efficace du point de vue de l'environnement, etc. Ces obligations mises à part, aucune restriction n'entrave le commerce de l'électricité.

Le commerce de l'électricité entre le Royaume-Uni et le continent européen s'effectue uniquement par l'intermédiaire d'un interconnecteur sous-marin qui relie le Royaume-Uni à la France depuis 1986. Sa capacité totale est de 1998 MW dans les deux directions. L'interconnecteur est conjointement détenu par NGC et le Réseau français de Transmission d'Electricité (RTE), qui fait partie d'EDF. Ses frais d'exploitation sont récupérés grâce aux droits versés au titre de son utilisation. Jusqu'au mois de mars 2001, l'utilisation de l'interconnecteur était exclusivement réservée, dans le cadre d'un accord de gestion, aux exportations d'EDF à destination du Royaume-Uni. Lorsque l'accord a expiré et après avoir consulté la Commission européenne, les détenteurs ont ouvert l'accès à l'interconnecteur sans en réserver l'utilisation à une entreprise particulière. La capacité de l'interconnecteur a été en partie attribuée, pour une durée de trois ans, par un appel d'offres ; l'autre partie par des ventes aux enchères annuelles et quotidiennes. Ce nouveau régime a été mis en œuvre depuis le mois d'avril 2001. RTE s'est par ailleurs engagé à ce qu'en France les droits de transit versés par des tiers soient compatibles avec les droits de transmission par l'interconnecteur. NGC a lancé, en accord avec l'opérateur du réseau norvégien Statnett, la mise au point d'un interconnecteur entre la Norvège et le Royaume-Uni, qui devrait être achevé vers la fin 2005 ou le début de 2006. NGC examine également la faisabilité de la construction d'interconnecteurs supplémentaires entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas, et entre le Pays de Galles et l'Irlande.

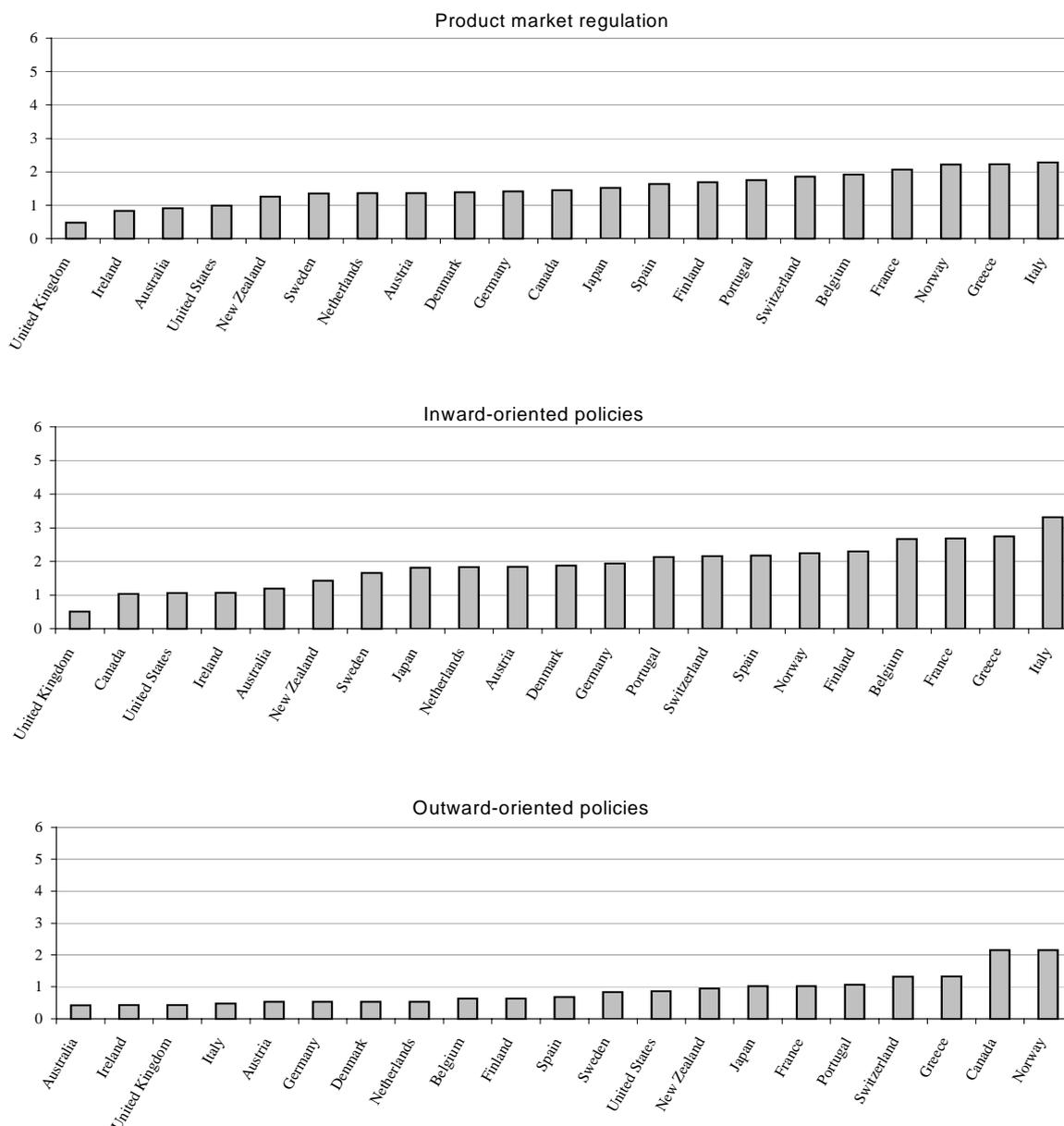
4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LA RÉFORME

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

L'examen du système réglementaire national du Royaume-Uni démontre que les politiques nationales ainsi que les politiques commerciales ont efficacement cherché à favoriser la concurrence internationale au sein du marché britannique tout en renforçant la compétitivité internationale des entreprises britanniques. Les indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés (Nicoletti et al., 1999), qui reflètent la relative bienveillance de ces réglementations à l'égard des mécanismes du marché, suggère que l'intensité réglementaire générale au Royaume-Uni est la plus faible des pays de l'OCDE. Ceci témoigne du nombre limité des obstacles au commerce et à l'investissement, du nombre limité des entreprises contrôlées par l'État qui ne sont pas encore privatisées, de la bienveillance avec laquelle les autorités réglementent les pratiques commerciales, et de la faiblesse des obstacles à l'esprit d'entreprise.

Bien que les six principes de la « réglementation efficace » examinés dans le présent document ne soient pas tous explicitement codifiés dans les procédures britanniques de surveillance administrative et réglementaire, il semble qu'ils sont tous convenablement respectés dans le cadre du processus réglementaire national. Les faits disponibles suggèrent que tous ces principes sont amplement mis en œuvre dans la pratique. La poursuite de l'élan donné aux réformes favorisant la concurrence dans certains

Approche globale de la réglementation dans les pays de l'OCDE



1. Les indicateurs sur la réglementation des marchés de produits visent à mesurer l'influence probable des réglementations sur les options et les opportunités des entreprises sur le marché. Elles sont la synthèse des indicateurs sur les politiques tournées vers l'intérieur et ceux des politiques tournées vers l'extérieur. Les politiques tournées vers l'intérieur ont trait au *dirigisme de l'Etat* (propriété publique des entreprises commerciales et intervention de l'Etat dans le fonctionnement des entreprises privées) et aux *obstacles à l'activité des entreprises* (opacité réglementaire et administrative, obstacles administratifs affectant le lancement des entreprises et obstacles à la libre concurrence). Les politiques tournées vers l'extérieur ont trait aux *obstacles explicites aux échanges et à l'investissement* (obstacles de propriété, droits de douane et mesures discriminatoires) et aux *autres obstacles* (obstacles réglementaires). Les indicateurs ont été élaborés sur la base d'un questionnaire auquel les gouvernements des pays Membres ont répondu. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : OCDE, Nicoletti Guiseppe *et al.* (1999), reproduit d'après le Working Paper n°226 du Département économique.

secteurs, les études d'impact de la réglementation clairement orientées sur les marchés, et la confiance accrue dans les informations communiquées par les entreprises nationales et étrangères contribuent à un renforcement régulier et progressif de l'ouverture du marché britannique. La priorité accordée, dans le cadre de la réforme de la réglementation, à l'ouverture du marché et à l'esprit d'entreprise a permis d'identifier rapidement les préoccupations de l'industrie et de rechercher les solutions les mieux adaptées. Parallèlement, l'ouverture du marché britannique sera également renforcée par la simplification des procédures d'échange d'informations et des mécanismes de consultation et par une mise en œuvre des obligations internationales moins littérale et plus soucieuse des résultats. De plus, de la même façon que les six principes sont le reflet des principes fondamentaux du système d'échange multilatéral, la poursuite des engagements du Royaume-Uni en faveur du progrès de la libéralisation multilatérale renforcera les efforts du pays visant à parvenir à une réglementation de qualité.

En termes de transparence et de cohérence globale de la réglementation, la coordination de la réforme de la réglementation avec les efforts déployés au niveau des administrations décentralisées, est appelée à devenir de plus en plus importante dans la perspective de l'ouverture internationale du marché. Renforcer l'ouverture du marché à un seul niveau, en particulier dans les domaines où se chevauchent les compétences juridictionnelles, pourrait compromettre les efforts de la réforme. Conformément aux obligations de l'OMC, les administrations centrales doivent prendre les « mesures raisonnables » visant à garantir le respect des obligations internationales par les administrations locales et régionales. Cependant, rien dans les relations actuelles entre le gouvernement britannique et les administrations décentralisées ne justifie des inquiétudes particulières concernant l'ouverture du marché ou le respect des obligations internationales.

4.2 *Options de politique à envisager*

La présente section présente des voies possibles pour l'action future. Les recommandations sont fondées sur l'évaluation présentée dans les pages qui précèdent et sur les politiques recommandées dans le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Inspirées par les pratiques exemplaires en matière de réglementation et diverses expériences concrètes menées dans les pays de l'OCDE, elles ont pour objet de perfectionner un cadre réglementaire qui semble déjà bien orienté vers l'ouverture du marché et adapté aux conditions de l'économie mondiale.

- *Continuer à favoriser les bonnes pratiques réglementaires déjà instituées dans le domaine de la transparence et de la visibilité du processus décisionnel. Simplifier et améliorer la cohérence des différentes sources d'information sur Internet. Poursuivre les efforts visant à assurer l'interactivité des sites Web du gouvernement.*
- *Encourager la prise de conscience et le respect des principes d'une réglementation efficiente préconisés par l'OCDE dans les activités de réglementation décentralisées affectant le commerce international et l'investissement. La décentralisation des responsabilités de surveillance administrative et réglementaire doit aller de pair avec la sensibilisation accrue des autorités concernées aux obligations internationales du Royaume-Uni, comme prévu dans les protocoles d'accord conclus entre ces autorités et le gouvernement du Royaume-Uni.*
- *Continuer à promouvoir une réforme de la réglementation favorable à la concurrence dans le contexte de l'OMC. Le rôle proactif joué par le Royaume-Uni au sein des instances européennes et, à travers elles, au sein de l'OMC contribue utilement à la consolidation dans le monde entier de marchés ouverts et efficaces, tant pour les opérateurs que pour les consommateurs.*

- *Encourager l'engagement constant des partenaires commerciaux britanniques et internationaux dans le processus réglementaire national.* L'élargissement des partenariats entre le gouvernement et les entreprises permettra la mise en œuvre de réformes pragmatiques, orientées sur les résultats et adaptées à l'évolution des réalités économiques.
- *Continuer d'encourager le recours à des normes internationales comme base des normes nationales et promouvoir l'harmonisation internationale à l'échelon européen, régionale et international.*

NOTES

1. L'exception la plus notable étant la demande de consultations présentée à l'OMC par l'UE au sujet de « Etats-Unis - Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni », le 30 juin 1998 (WT/DS138/1). Les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel (respectivement publiés les 23/12/1999 et 10/05/2000) indiquent que les droits compensateurs appliqués sur la base des subventions accordées à British Steel Corporation étaient en violation de l'Accord SMC.
2. Voir, par exemple, «UK Trade Regulations and Standards» et «UK Investment Climate» publiés par le ministère américain du commerce - in United Kingdom Country Commercial Guide - en octobre 1999, sur <http://www.usembassy.org.uk/fcs/fcscgcg.html>, Industrie Canada sur <http://strategis.ic.gc.ca>, les New Zealand Trade Country Profiles sur <http://www.tradenz.govt.nz>, ou la note du Service français d'Expansion économique, publiée en janvier 2001, sur les «Investissements étrangers et [le] régime d'investissement au Royaume Uni».
3. OCDE «*The European Union's Trade Policies and their Economic Effects*», ECO/GEN(97)4
4. Cette procédure de notification est distincte de celle prévue dans la directive 83/189/CEE.
5. <http://europa.eu.int/comm/dg03/tris>
6. This procedure was established by a December 1995 Decision of the European Council of Ministers and the European Parliament (Decision 3052/95) and came into effect on 1st January 1997.
7. Commission européenne, *The cost of non-Europe in public procurement* (Cecchini Report), 1988
8. Voir, par exemple, USITC «*General Agreement on Trade in Services: Examination of Major Trading Partners' Schedules of Commitments*», Publication 2940, Décembre 1995.
9. En 1998, une réforme constitutionnelle a prévu la décentralisation des pouvoirs en faveur des assemblées régionales d'Écosse, d'Irlande du Nord, du Pays de Galles et du Grand Londres. Pour la plupart des aspects de la politique économique et sociale nationale, les pouvoirs exécutifs et réglementaires ont ainsi été transférés à ces assemblées (ainsi que les responsabilités législatives, pour ces questions, dans le cas de l'Écosse). Sur la question de la décentralisation, voir Chapitre 2.
10. Voir Commission européenne, «*Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Réexamen de SLIM: Simplifier la législation relative au marché intérieur*» COM(2000)104 final; Commission européenne «*Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Stratégie pour le marché intérieur européen*» COM(1999)464; Commission européenne, «*Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité*» COM(1998)550 final; Communautés européennes, «*Rapport de la Task-force sur la simplification de l'environnement des entreprises*», vol. I et II, 1998; Commission européenne «*Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Panel d'entreprises européennes. Projet pilote.* », 1998
11. Les Community Systems Providers sont : Cargo Community System; Community Network Services; DHL Worldwide Express; Dover Harbour Board; et Maritime Cargo Processing. Ces systèmes sont appelés systèmes de Direct Trader Input (DTI).
12. <http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/>
13. En réalité, les messages seront envoyés au système CHIEF par l'intermédiaire d'une passerelle commune du gouvernement.

14. <http://www.hmce.gov.uk/general/search/index.htm>
15. L'objectif de la «Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers» (dite «Convention de Kyoto»), qui est entrée en vigueur en 1974, était de simplifier et d'harmoniser les procédures douanières dans l'ensemble des pays. En juin 1999, le Conseil de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a adopté un texte révisé afin d'adapter la Convention à la situation du commerce international. Les nouvelles procédures amélioreront la transparence et harmoniseront davantage les procédures douanières en mettant à contribution les nouvelles technologies de l'information et les techniques modernes de dédouanement fondées sur l'analyse du risque. La convention révisée attend maintenant les signatures. Elle entrera en vigueur trois mois après que quarante parties contractantes auront signé sans réserves le protocole de modification.
16. Selon la terminologie établie dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, les spécifications techniques obligatoires sont appelées «règlements techniques», tandis que les spécifications techniques volontaires sont appelées «normes».
17. Cet appel a notamment été lancé par les milieux d'affaires américains et européens dans le contexte du Dialogue transatlantique sur les échanges (TABD). Dans ses rapports, le TABD a invité les gouvernements à surmonter leurs positions divergentes à un stade précoce du processus d'élaboration de la politique et de consacrer davantage d'efforts, dans le cadre réglementaire, aux normes internationales, afin de promouvoir la compétitivité au niveau mondial (par exemple, voir TABD, 1999).
18. Voir Dennis Swann «*The Economics of the Common Market*», Penguin Books, 1995; Commission européenne «*Documents on the New Approach and the Global Approach*», III/2113/96-EN; Commission européenne, DGIII Industrie, «*Regulating Products. Practical experience with measures to eliminate barriers in the Single Market*»; ETSI «*European standards, a win-win situation*»; Commission européenne «*Guide pour l'application des directives communautaires basées sur la nouvelle approche et l'approche globale (première version)*», Luxembourg 1994
19. Décision du 20 février 1979, Cassis de Dijon, CJCE 120/78, ECR p.649
20. Efficience énergétique, étiquetage, environnement, bruit.
21. Voir la directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 «relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux».
22. Les limites de ce principe, comme la dérogation prévue à l'article 36 du Traité de la CEE, sont à l'origine des efforts en faveur de l'harmonisation des spécifications techniques des produits et ont mené par la suite à l'adoption de la «nouvelle approche».
23. Comme la notification de toutes les dérogations, conformément à la décision 3052/95 du Parlement européen et la rédaction de rapports d'évaluation. Voir Commission européenne, «Principle of mutual recognition: Working towards more effective implementation», *Single Market News* n° 17, Juillet 1999
24. Entré en vigueur le 1er décembre 1998
25. Entré en vigueur le 1er novembre 1998
26. Entré en vigueur le 1er janvier 1999
27. Entré en vigueur le 1er mai 2000
28. Formal ratification by the EU Council of Ministers and the Japanese Parliament pending as of June 2001
29. ISO/CEI Guide 2, EN45020

30. L'European Co-operation for Accreditation regroupe les organismes d'accréditation reconnus au niveau national par les pays Membres de l'UE et de l'AELE. Elle a pour objet de promouvoir la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle entre ses membres, afin de maintenir pour ces organismes l'équivalence des compétences et de s'assurer que les produits sont « *testés ou homologués une fois sont acceptés partout* ».
31. Le Forum international de l'accréditation est un groupe d'organismes d'accréditation de différents pays, comprenant l'Australie, le Canada, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.
32. La Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais est une coopération internationale entre les différents systèmes d'accréditation des laboratoires d'essais utilisés dans le monde qui préconise, notamment, la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle entre les membres sur la base du Guide 25 de ISO/IEC sur l'accréditation des laboratoires.
33. Selon un rapport publié en 2001 par l'US Foreign Trade Barriers, les retards entraînés par BT pour autoriser la co-implantation dans les centraux les plus souhaitables a contraint certains concurrents à se retirer du marché. Une co-implantation non-discriminatoire, « sans cages », n'est pas encore possible au Royaume-Uni et BT n'a pas encore autorisé le partage des lignes.

