

# La Réforme de la Réglementation au Danemark

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



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

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

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

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

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

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

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

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

## AVANT-PROPOS

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

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique au Danemark. 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 Danemark* publié en 2000. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

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

Ce rapport a été préparé par Akira Kawamoto, avec la participation de Sophie Bismut et de Tadatsugu Matsudaira de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE, du gouvernement au Danemark. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : L'ENVIRONNEMENT CRÉÉ PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE AU DANEMARK .....	6
1.1. Vue générale sur le degré d'ouverture du marché danois .....	6
1.2. Aspects généraux de la réforme de la réglementation .....	9
1.3. Domaines où de nouveaux efforts sont nécessaires .....	10
2. CADRE D'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET OUVERTURE DU MARCHÉ : LES SIX PRINCIPES POUR UNE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE » .....	14
2.1. Transparence et ouverture du processus décisionnel .....	15
2.2. Mesures pour assurer la non-discrimination .....	21
2.3. Mesures pour éviter toute restriction inutile au commerce .....	22
2.4. Mesures visant à encourager l'application de normes harmonisées au niveau international ...	31
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires étrangères et des évaluations de conformité réalisées à l'étranger .....	34
2.6. Application des principes de concurrence dans une perspective internationale .....	38
3. EXAMEN DE QUELQUES SECTEURS .....	40
3.1. Les services de télécommunications .....	40
3.2. Les équipements de télécommunications .....	41
3.3. Les automobiles et leurs composants .....	43
3.4. L'électricité .....	43
4. CONCLUSIONS ET ACTIONS ENVISAGEABLES POUR L'AVENIR .....	47
4.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles de la situation actuelle .....	47
4.2. Le point de vue dynamique: rythme et orientation de la réforme .....	49
4.3. Les avantages potentiels et les coûts de la réforme .....	50
4.4. Options à examiner .....	50
NOTES .....	54
BIBLIOGRAPHIE .....	56

## Sommaire

### **Rapport de référence sur l'amélioration de l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation**

La réglementation nationale permet-elle aux entreprises de tirer pleinement profit de marchés mondiaux concurrentiels ? Grâce à la réduction des obstacles réglementaires au commerce et à l'investissement, les entreprises peuvent mieux tirer parti des avantages comparatifs et de l'innovation. L'ouverture du marché accroît les avantages que peuvent retirer les consommateurs ainsi que les producteurs locaux et étrangers de la réforme de la réglementation. Ce rapport examine les réglementations et leur processus d'élaboration au Danemark, et il évalue leur incidence sur la concurrence internationale au travers des échanges commerciaux et de l'investissement, ainsi que dans quelle mesure le cadre général d'action réglementaire tient compte de la dimension commerciale. Il s'appuie pour ce faire sur les six principes pour une réglementation efficiente définis par l'OCDE : transparence ; non-discrimination ; abstention de toute restriction commerciale inutile ; recours à des normes harmonisées à l'échelle internationale ; reconnaissance de l'équivalence des mesures prises par d'autres pays ; application des principes de concurrence.

Au Danemark, les grandes orientations des pouvoirs publics et la tradition administrative sont, tout comme l'environnement commercial, dans l'ensemble favorables au commerce et à l'investissement. Les partenaires commerciaux du Danemark considèrent que les politiques y sont fondamentalement libérales et que le marché y est soumis à des réglementations relativement moins strictes. Le pays a apporté une appréciable contribution à la coordination des politiques, et notamment à l'harmonisation des normes à l'échelle internationale. Il a également assuré une bonne coordination entre ses propres politiques et celles définies au niveau de l'UE, comme en atteste son taux de mise en œuvre des directives européennes. Par ailleurs, l'actuel programme de réforme de la réglementation, engagé en 1993, bénéficie d'un soutien politique de haut niveau et il a été progressivement étendu, de sorte qu'il touche désormais de très nombreux domaines.

Malgré ce bilan globalement positif, ce rapport identifie, à partir d'un certain nombre d'exemples, deux grands domaines où une réforme de la réglementation axée sur l'ouverture du marché pourrait apporter de nouveaux bienfaits. D'une part, une concurrence plus intense sur les marchés, y compris dans une perspective internationale, pourrait offrir d'importants avantages économiques, comme le montrent diverses enquêtes économiques qui comparent les performances du Danemark à celles d'autres pays, notamment en matière de prix. La réforme de la réglementation en cours, principalement axée sur les aspects juridiques et l'allègement des contraintes administratives, pourrait être élargie pour viser de façon plus générale à encourager la concurrence. Il convient de tenir compte dans cette optique des possibilités d'ouverture du marché offertes par les six principes pour une réglementation efficiente afin de recueillir tous les fruits de la réforme et de faire en sorte qu'ils soient largement partagés. Par ailleurs, la forte préoccupation sociale du Danemark l'a poussé à prendre des initiatives réglementaires relativement nombreuses dont les effets sur le commerce constituent également un défi pour les pouvoirs publics. Ces initiatives réglementaires répondent certes à un souci légitime, mais elles ont parfois nui aux échanges commerciaux ou suscité l'inquiétude des partenaires commerciaux étrangers, même si dans d'autres cas les autorités ont bien tenu compte des problèmes commerciaux. Il convient d'envisager une réforme de la réglementation en la matière qui permette d'atteindre les objectifs sociaux en imposant moins de restrictions au commerce et à l'investissement. Le Danemark peut être un exemple et une source d'enseignements pour d'autres pays dans la recherche d'une stratégie d'ensemble leur permettant de résoudre les tensions potentielles dans ce domaine.

## **1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : L'ENVIRONNEMENT CRÉÉ PAR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE AU DANEMARK**

### ***1.1. Vue générale sur le degré d'ouverture du marché danois***

Les bénéfices économiques de l'ouverture des marchés apparaissent clairement au Danemark, pays qui, du fait de sa modeste superficie et de sa situation géographique, a été exposé de longue date aux influences extérieures. Les relations économiques internationales revêtent pour lui une importance encore accrue depuis son adhésion aux Communautés européennes en 1973, d'autant plus qu'il bénéficie d'une situation de « plaque tournante » entre les pays scandinaves et les autres États européens, tels l'Allemagne. (Pour des statistiques générales sur le commerce extérieur et l'investissement étranger au Danemark, voir les tableaux 1 et 2 et les graphiques 1 et 2.)

Les orientations générales du gouvernement danois soulignent l'importance du libre-échange pour l'économie nationale. Expliquant l'intérêt de l'OMC pour l'économie de son pays, le ministre des Affaires étrangères a ainsi déclaré : « OMC (Organisation mondiale du commerce), cette nouvelle abréviation est appelée à nous devenir familière. Cette organisation est en effet chargée de définir les règles qui régissent les échanges mondiaux. Et peu de pays sont aussi tributaires de ces règles que le Danemark. Le niveau de vie des Danois dépend de leur capacité à exporter ce qu'ils produisent » (Gouvernement du Danemark, 1997b). Les partenaires commerciaux du Danemark considèrent que les principes de l'économie de marché sont bien intégrés dans les politiques mises en œuvre et que le marché y est relativement moins strictement réglementé (voir par exemple, Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1998). La longue pratique du commerce et des investissements internationaux, qui s'appuie sur une population avec un degré élevé d'instruction et une très bonne maîtrise de l'anglais, contribue indubitablement à expliquer la place actuelle du Danemark dans le commerce international.

Une vaste enquête récemment réalisée auprès des expatriés étrangers résidant au Danemark<sup>1</sup> offre une illustration de cet environnement favorable au commerce et à l'investissement. Un tiers des expatriés qui ont répondu à cette enquête citaient le Danemark comme le pays où il fait meilleur vivre et travailler. 76 % d'entre eux déclaraient n'avoir aucun problème à communiquer avec les autorités en anglais. Et si 50 % considéraient qu'il n'est pas « aisé d'avoir une vision d'ensemble de la réglementation en vigueur », 40 % jugeaient les fonctionnaires danois serviables. Le Danemark était également presque toujours très bien classé parmi les pays européens pour son environnement compétitif et attractif pour les investisseurs étrangers<sup>2</sup>. En revanche, les entreprises étrangères estiment généralement que le coût de la vie est élevé et la fiscalité lourde au Danemark.

L'appartenance à l'Union européenne (UE) influence de plus en plus la politique danoise, et le gouvernement danois s'est attaché à coordonner ses mécanismes d'élaboration des politiques avec ceux en place au niveau européen (voir encadré 1). Des comités ont été mis en place à de multiples niveaux, de celui des experts à celui des politiques, pour identifier au plus tôt les problèmes auxquels risque de se trouver confronté le Danemark. Ces comités définissent les positions nationales avant le début des discussions au niveau européen. Cet effort de coordination contribue à inspirer une confiance suffisante aux parties touchées par l'entrée en vigueur des mesures en question. Elle permet de défendre efficacement les positions du pays sur les questions européennes et d'assurer la bonne application des décisions prises au niveau de l'UE, comme en atteste le taux élevé de mise en œuvre des directives européennes par le Danemark (voir le graphique 3).

Encadré 1. **Comment mieux travailler avec l'Europe –  
le processus de décision danois concernant les questions européennes**

Les *comités spéciaux* constituent l'échelon inférieur du processus de décision. Ils ont pour mission de définir la position de fond du Danemark sur certaines questions européennes. Ces comités spéciaux sont au nombre de 32 et ils couvrent tous les aspects des politiques européennes. Ils sont composés de fonctionnaires issus des ministères et des organismes publics compétents. De nombreux groupes d'intérêts peuvent également être invités à participer à leurs réunions à titre exceptionnel.

Le *Comité CE* se situe au niveau immédiatement supérieur. Il est composé de hauts fonctionnaires ayant une responsabilité de coordination des questions européennes au sein de leurs ministères respectifs. Placé sous la présidence du ministre des Affaires étrangères, le Comité CE a pour mission première de préparer les délibérations des Comités des affaires étrangères du gouvernement. Le Comité CE est le principal organe responsable de veiller à la coordination et à la cohérence dans la mise en œuvre des politiques européennes du Danemark, ainsi qu'à leur conformité avec les objectifs d'ensemble des pouvoirs publics.

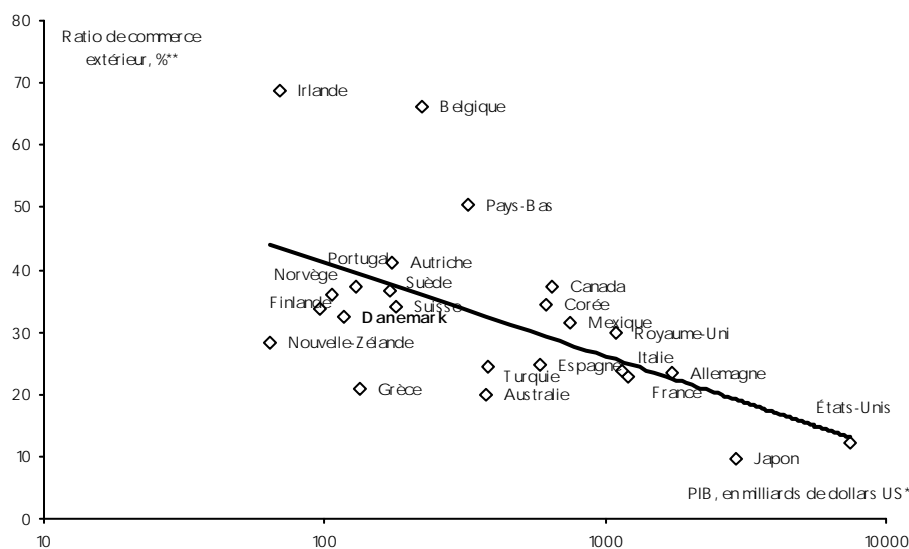
La coordination politique est assurée par les *Comités des affaires étrangères* du gouvernement, auxquels assistent la plupart des ministres. Ces comités examinent pour l'essentiel les questions qui seront abordées lors des prochaines réunions du Conseil à Bruxelles. Ils s'intéressent également aux questions concrètes qui présentent un intérêt politique pour le Danemark, ainsi qu'aux problèmes intersectoriels de plus large portée, en vue de définir la position du Danemark ou ses grandes orientations.

La *Commission des affaires européennes* du Parlement (Folketing) est consultée avant les réunions du Conseil européen afin d'éviter que le gouvernement ne s'engage au nom du Danemark à mettre en œuvre une décision de l'UE sans compter par la suite sur une majorité au Folketing. Tous les partis politiques y sont représentés, proportionnellement au nombre de sièges dont ils disposent au Folketing.

Plus généralement, la poursuite de la libéralisation des échanges mondiaux présente un intérêt intrinsèque pour le Danemark comme en atteste ses initiatives relativement nombreuses, compte tenu de sa taille, pour encourager l'harmonisation ou les autres formes de coopération internationale. Quant à l'incidence interne des décisions prises au niveau de l'UE, les milieux d'affaires ont également constaté avec satisfaction que les « pressions » européennes sont un précieux aiguillon pour les réformes politiques au Danemark, et plus particulièrement pour les réformes de la réglementation. Certains ont cependant regretté que la dimension européenne ait parfois réduit la souplesse de la réglementation danoise, par exemple dans le domaine du droit du travail, où elle est relativement peu contraignante, notamment en ce qui concerne les formalités d'embauche et de licenciement. Tout en reconnaissant que l'économie danoise est très exposée à la concurrence internationale (la part générale des importations en pourcentage du PIB est largement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE), l'étude de l'OCDE de 1993 soulignait que « si l'on tient compte des différences qui tiennent à la dimension des pays et aux coûts de transport, le Danemark se classe parmi les pays qui importent relativement peu » (OCDE, 1993, chapitre 4). La figure 1 montre qu'en 1996, le ratio commercial du Danemark était significativement plus faible que celui attendu pour une petite économie, relativement aux autres pays de l'OCDE, même si des données plus récentes font apparaître une augmentation de ce ratio. Les flux d'investissement entrants et sortants sont aussi plus faibles que dans les autres petites économies de l'OCDE.

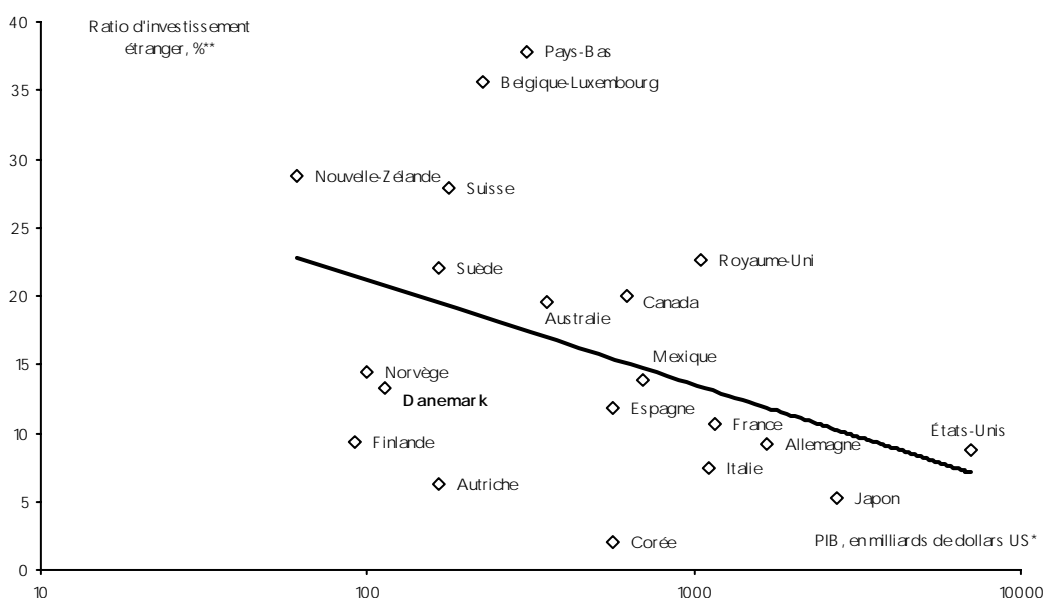
Les autorités danoises ont eu à cœur d'encourager l'investissement étranger. En 1985, elles ont créé « Invest in Denmark » qui, actuellement sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, est spécialement chargé d'aider les entreprises étrangères à s'établir au Danemark. En liaison avec d'autres organes, dont les ambassades danoises à l'étranger, cet organisme offre des services d'aide aux entreprises étrangères, notamment pour résoudre les problèmes réglementaires. Il effectue également des travaux d'analyse et assure la diffusion d'informations en vue de mieux faire connaître le marché danois aux entreprises étrangères. L'accent a été mis sur quatre secteurs d'activité dans lesquels le Danemark peut offrir un environnement particulièrement compétitif : les technologies de l'information, les télécommunications et l'électronique, les produits alimentaires, les centres de distribution et d'appel, les produits pharmaceutiques et les services médicaux.

**Graphique 1. Part du commerce extérieur dans les économies de certains pays Membres de l'OCDE en 1996**



\* PIB calculé en prix courants et en parités de pouvoir d'achat, en milliards de dollars US  
 \*\* Moyenne des exportations et des importations de biens et services, en pourcentage du PIB.  
 Source : OCDE.

**Graphique 2. Part des encours d'investissements à l'étranger et en provenance de l'étranger dans le PIB, en 1995**



\* PIB calculé en prix courants et en parités de pouvoir d'achat, en milliards de dollars US.  
 \*\* Moyenne des investissements en provenance de l'étranger et des investissements à l'étranger, en pourcentage du PIB (sauf Mexique, investissements en provenance de l'étranger uniquement).  
 Source : OCDE.



Tableau 1. **Les investissements directs étrangers au Danemark**

En milliards de couronnes danoises

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Investissements étrangers au Danemark	7.9	7.5	9.3	6.1	10.8	31.2	23.4	4.4	18.5	42.3
Investissements danois à l'étranger	16.0	10.0	13.1	13.5	8.2	25.2	17.2	14.6	27.8	25.6

Source : Danmarks Nationalbank.

Tableau 2. **Les principaux partenaires commerciaux du Danemark en 1997**

Importations (c.a.f.)		Exportations (f.a.b.)	
45 843 millions de USD		47 655 millions de USD	
26.1 % du PIB		28.6 % du PIB	
1. Allemagne	21.5 %	1. Allemagne	21.2 %
2. Suède	12.7 %	2. Suède	11.3 %
3. Pays-Bas	7.7 %	3. Royaume-Uni	9.7 %
4. Royaume-Uni	7.5 %	4. Norvège	6.3 %
5. Norvège	5.3 %	5. France	5.3 %
Total pays nordiques	21 %	Total pays nordiques	21 %
Total UE	70 %	Total UE	65 %
Total OCDE	88 %	Total OCDE	86 %

Source : OCDE.

## 1.2. *Aspects généraux de la réforme de la réglementation*

Au Danemark, les premières initiatives politiques de haut niveau en faveur de la réforme de la réglementation remontent au début des années 80. Après avoir été axés sur l'octroi de plus larges compétences aux administrations régionales et locales, les efforts ont porté sur de très nombreux aspects de la réglementation, dont le réexamen des réglementations relatives à la protection de l'environnement et à l'hygiène et à la sécurité sur le lieu de travail, dans le but d'alléger les contraintes administratives, réputées avoir nui à la compétitivité du Danemark. Ces premières initiatives étaient en perte de vitesse au milieu des années 80 pour de multiples raisons, dont le manque de soutien des entreprises et la résistance de l'administration. Certains progrès ont toutefois été accomplis dans la déréglementation de certains secteurs, notamment les marchés des capitaux (Christensen, 1989).

L'actuelle politique de réforme de la réglementation a été engagée en 1993, avec l'intention bien comprise de tirer les enseignements des expériences des années 80. La priorité n'est plus accordée à la déréglementation mais à la qualité de la réglementation. Cela a permis d'étendre progressivement le champ de la réforme sous l'impulsion de divers ministères. Dans son programme de coalition conclu en mars 1998, le gouvernement actuel a annoncé que l'amélioration de la qualité des réglementations serait une de ses principales priorités. La réforme a bénéficié d'un soutien politique de haut niveau des principaux partis. Parmi les réformes récentes, il faut citer la création du Comité de la réglementation en 1998, composé des secrétaires généraux des ministères des Finances, des Entreprises et de l'Industrie, et de la Justice et des

Affaires économiques, ainsi que de celui des services du Premier ministre. Ce Comité est chargé de veiller à la qualité des nouveaux textes de loi. Pour ce faire, il évalue les projets de loi du gouvernement au regard des critères suivants (voir rapport de référence au chapitre 2 pour plus de précisions) :

- Identification du problème à traiter et description de l'objet du projet de loi.
- Évaluation préliminaire de ses conséquences probables pour les entreprises, l'industrie, les citoyens, l'environnement et les pouvoirs publics<sup>3</sup>.
- Autres solutions envisageables en dehors d'une réglementation prescriptive.

L'actuel programme de réforme de la réglementation a donc mis en place un vaste cadre d'action articulé autour d'un mécanisme de réforme centralisé et efficace. Un certain nombre d'expériences novatrices sont en cours, dont le recours à des panels d'entreprises et à des mesures autres que les réglementations. La tradition de pragmatisme et de concertation de l'administration danoise a permis d'avancer par étapes et d'étendre progressivement le champ des réformes.

### ***1.3. Domaines où de nouveaux efforts sont nécessaires***

Malgré ce bilan globalement positif, les efforts de réforme de la réglementation doivent se poursuivre dans divers domaines pour assurer une ouverture optimale du marché danois.

#### *1.3.1. Avantages économiques potentiels d'une intensification de la concurrence, y compris au plan international*

Une intensification de la concurrence sur les marchés, y compris au plan international, peut apporter des bénéfices économiques substantiels. L'Étude économique de l'OCDE de 1993 indiquait que le niveau général des prix de détail était au Danemark bien supérieur à la moyenne de l'UE. Même en faisant abstraction des impôts indirects, le niveau général des prix observés était élevé dans des secteurs tels que les appareils médicaux, la chaussure, l'alimentation et certains services. Ces écarts de prix ont été confirmés par des enquêtes économiques plus récentes qui ont fait apparaître de larges écarts de prix entre le Danemark et d'autres économies développées, dont celles des autres pays nordiques, dans de nombreux secteurs. Il en est notamment ainsi dans le secteur des produits de consommation en général, des services financiers (comme le mettent en évidence les importantes marges d'intérêt et le niveau élevé des primes d'assurance), des produits pharmaceutiques et des services médicaux. Ces écarts confirment le point de vue des expatriés étrangers résidant au Danemark selon lesquels le coût de la vie est généralement élevé, notamment pour ce qui est des automobiles et du logement. Comme l'observait l'Étude de l'OCDE de 1993, le manque de concurrence et le niveau élevé des prix sont souvent une conséquence de la réglementation : « il ne fait aucun doute que les réglementations émanant des pouvoirs publics alourdissent les prix et créent des inefficiences dans certains secteurs ». Des exemples étaient cités dans les secteurs des produits pharmaceutiques, des services médicaux, des professions libérales, des services de transport et des services de location immobilière. Les marchés publics, qui jouent un grand rôle en raison de l'importance du secteur public dans l'économie danoise, étaient également cités parmi les facteurs qui contribuent à une faible concurrence et à des prix élevés.

La forte concentration horizontale semble menacer la concurrence, notamment dans les secteurs protégés tels que celui des matériaux de construction où, pour plusieurs produits, un ou deux producteurs se trouvent en position dominante. Cette intégration horizontale s'accompagne souvent d'une intégration et d'accords verticaux. Par ailleurs, des ententes horizontales sont fréquemment établies au sein des

groupements professionnels pour limiter la concurrence entre leurs membres. De nombreux secteurs ont été « protégés » par des accords de coopération et des ententes dans le secteur privé, qui constituent une véritable tradition nationale (voir le rapport de référence au chapitre 3 pour plus de précisions). Ces pratiques commerciales ont par ailleurs probablement privé les entreprises étrangères de certains débouchés commerciaux, même si celles-ci n'en ont peut-être pas véritablement eu conscience. La Commission européenne constatait en 1999 qu'il existe au Danemark de sérieux problèmes de concurrence (prix élevés, taux élevé de concentration, marges importantes, faible degré de pénétration étrangère...) dans certains secteurs et elle recommandait des mesures de réforme de la réglementation et des procédures d'adjudication des marchés publics de services (Commission des communautés européennes, 1999a).

La réforme de la réglementation a jusqu'à présent été axée sur la rationalisation des procédures de décision pour faire notamment face à l'inflation des réglementations sociales. Elle a essentiellement visé à promouvoir la qualité des nouvelles réglementations, et notamment celle de la législation primaire. Toutefois, le fait qu'elle soit plutôt d'ordre « juridique » qu'« économique » risque d'en limiter les avantages concrets pour les entreprises et les consommateurs. Un réexamen sous l'angle économique de l'ensemble du cadre réglementaire en place offrirait de plus amples avantages, allant bien au-delà de l'allègement des contraintes administratives.

La réforme a aussi jusqu'à présent principalement porté sur des secteurs couverts par les directives européennes, tels que les télécommunications. Une réorientation de la réforme de la réglementation dans l'objectif plus large d'introduire davantage de concurrence dans tous les secteurs de l'économie pourrait être très bénéfique pour les consommateurs comme pour les entreprises. L'instauration d'un lien explicite avec l'objectif d'ouverture du marché pourrait considérablement favoriser les initiatives dans ce sens, puisque les entreprises étrangères et le commerce extérieur jouent déjà un rôle important dans l'économie danoise. La récente réforme de la politique de la concurrence est peut-être révélatrice de la nécessité d'une telle réorientation, mais elle pourrait être élargie de façon à adopter une politique favorable à la concurrence impliquant l'ensemble du gouvernement. Cette nouvelle orientation de l'action gouvernementale pourrait s'appuyer sur l'intérêt accru des consommateurs danois pour une baisse des prix.

Tableau 3. Comparaisons internationales des performances sectorielles du Danemark<sup>4</sup>

Secteur étudié	Organisme qui a effectué l'enquête et date de publication	Produits et services spécifiques étudiés	Période étudiée	Performances du Danemark (prix, qualité, etc.)	Pays comparés au Danemark	Raisons avancées pour expliquer ces performances (liées aux réglementations ?)
Biens de consommation en général	Autorité de la concurrence danoise	Biens de consommation	1996	Par le niveau général des prix, le Danemark se classe au 3 <sup>ème</sup> rang parmi 9 pays de l'UE. Les prix des biens suivants sont supérieurs à la moyenne européenne de plus de 10 % : boissons sans alcool ; fruits et légumes ; pain ; santé.	Suède, Allemagne, France, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni	Manque de concurrence
Services bancaires	World Competitiveness Yearbook, 1998 (International Institute for Management Development)	Marges d'intérêt (écarts entre les taux des comptes d'épargne et ceux des prêts à la consommation)	1997	Le Danemark se classe au 2 <sup>ème</sup> rang avec des marges de plus de 30 % supérieures à la moyenne.	Allemagne, Suède, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Japon et États-Unis	Faible concurrence dans le segment des prêts à la consommation (explication avancée par le Conseil de la consommation).
Services d'assurance	STIFUNG WARENTEST, en collaboration avec le Bureau européen des unions de consommateurs, 1997	Prime annuelle pour une indemnité de 100.000 écus (non-fumeur)	1997	Le Danemark se classe au 3 <sup>ème</sup> rang des pays européens, derrière le Portugal et l'Autriche, par le niveau moyen des primes d'assurance pour les entreprises.	13 pays européens	Non précisées
Services d'assurance	Conseil des ministres nordiques	Assurance vie et assurance habitation	1996	Les primes sont deux à trois fois plus chères au Danemark que dans les autres pays nordiques, mais les polices sont difficilement comparables.	Suède, Norvège, Finlande et Islande	Non précisées
Services dentaires	Magazine du Conseil de la consommation danois, article paru en 1994	Services dentaires (techniques). Couronnes et bridges (hors listes de prix)	1994	Les prix sont très élevés au Danemark (+70 % à +190 %) par rapport à la Suède.	Suède	Accords professionnels supprimant la concurrence (et pour partie effets des réglementations)
Produits pharmaceutiques	Ministère de la Santé danois	Comparaison des prix des médicaments par traitement médical	1997	Le prix des médicaments est généralement élevé par rapport au reste de l'Europe.	Pays de l'UE sauf Suède et Luxembourg.	Absence de contrôle des prix au Danemark, contrairement à nombre des pays pris pour comparaison

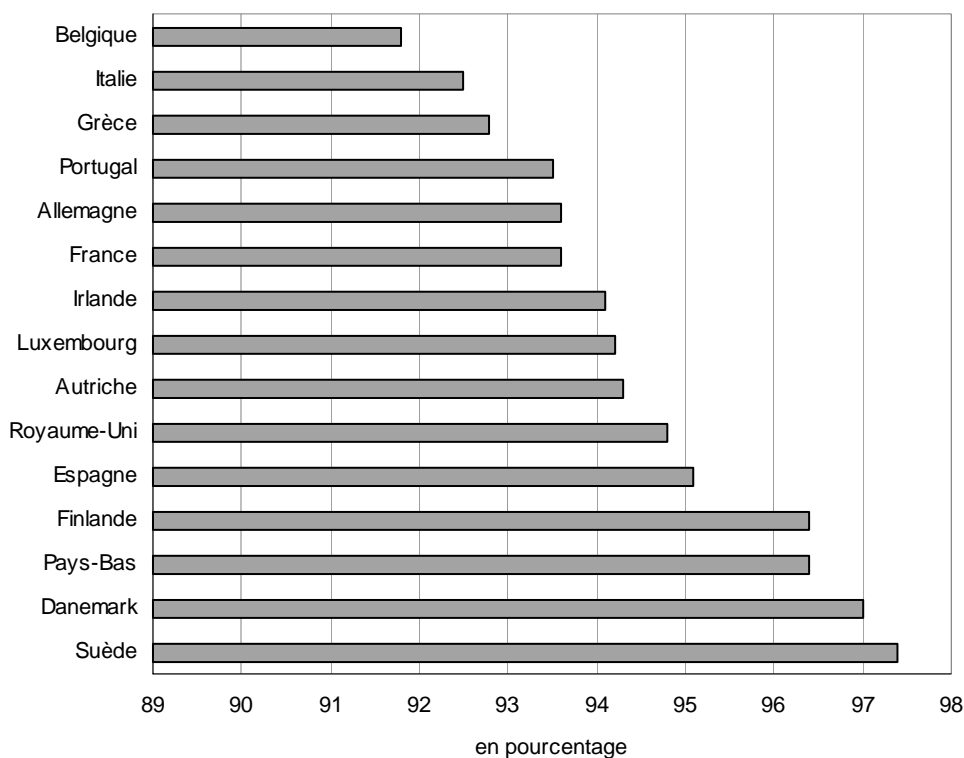
La tradition socio-politique danoise tend à encourager l'ensemble des parties à résoudre les conflits par la négociation et elle a tout naturellement favorisé une approche pragmatique de la réforme qui a permis des progrès graduels. Cette méthode peut toutefois se révéler préjudiciable lorsqu'une profonde réorientation des politiques s'impose. Par ailleurs, étant donné la taille du marché danois, les partenaires commerciaux n'ont sans doute pas beaucoup insisté sur la nécessité de réformes qui permettent une plus grande ouverture à la concurrence internationale. Une telle réforme bénéficierait pourtant tant aux entreprises qu'aux consommateurs car elle favoriserait une baisse des prix, une amélioration de la qualité et l'innovation. Ces avantages se font déjà sentir dans certains secteurs exportateurs tels que le secteur alimentaire, où l'ouverture du marché a contribué à renforcer la compétitivité des entreprises danoises, mais ils ne se sont pas véritablement concrétisés dans le reste de l'économie.

### *1.3.2. Les initiatives en matière de réglementations environnementales et sociales*

Un autre défi pour le Danemark est lié à l'impact sur le commerce des réglementations environnementales et sociales, qui sont relativement nombreuses. La population danoise bénéficie d'un niveau de vie élevé, et pas uniquement en termes de PIB par habitant. Une vaste enquête de société a évalué la capacité de 160 pays à satisfaire les besoins sociaux et matériels élémentaires de leur population et elle a analysé leur situation sociale et politique, ainsi que leur degré de développement économique. Elle est parvenue à la conclusion que le Danemark était celui où il fait meilleur vivre (Estes, 1999). La forte préoccupation sociale des Danois s'est traduite par une large gamme de services sociaux, c'est-à-dire par la mise en place de ce qu'il est convenu d'appeler un « État-providence ». Elle est à l'origine de nombreuses initiatives réglementaires dans le domaine de l'environnement. La modeste dimension du Danemark et sa bonne organisation ont peut-être contribué à cet état de fait, puisqu'il y est généralement plus aisé de parvenir à un consensus social sur les réglementations que dans d'autres pays. Cependant, bien qu'elles répondent à un souci légitime et que les autorités danoises aient dans de nombreux cas pris en compte les problèmes commerciaux, certaines de ces initiatives ont, comme on le verra dans les prochaines sections de ce rapport, nui au commerce ou suscité l'inquiétude des partenaires commerciaux étrangers.

Il conviendrait ainsi d'envisager une réforme de la réglementation en la matière. En un sens, on peut considérer que si la réforme actuelle met l'accent sur la qualité des réglementations, c'est pour répondre à la demande toujours croissante de réglementations sociales et à la surcharge de travail législatif et administratif qui en résulte. Il est souhaitable que la rationalisation des processus d'élaboration des réglementations tienne explicitement compte de la question de l'ouverture du marché. Il ne s'agit pas de « troquer » le haut degré de protection sociale qui existe au Danemark contre plus de commerce, mais de trouver le moyen d'atteindre les objectifs sociaux tels que la protection de l'environnement en imposant moins de restrictions aux échanges. Il est vrai que l'on ne sait pas encore quelle est la meilleure manière d'y parvenir, mais le Danemark peut être un exemple et une source d'enseignements pour d'autres pays dans la recherche d'une stratégie d'ensemble leur permettant de résoudre les tensions potentielles dans ce domaine.

Graphique 3. Taux de transposition des directives européennes par État membre



Source : Commission des communautés européennes.

## 2. CADRE D'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET OUVERTURE DU MARCHÉ : LES SIX PRINCIPES POUR UNE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »

Pour faire en sorte que la réglementation ne réduise pas indûment l'ouverture du marché, il est important d'intégrer les « principes pour une réglementation efficace » dans les processus d'élaboration des réglementations économiques et sociales ainsi que dans les pratiques administratives. Par « ouverture du marché », on entend ici la possibilité pour les fournisseurs étrangers d'opérer de manière concurrentielle sur un marché national sans se heurter à des mesures discriminatoires, excessivement tatillonnes ou restrictives. Ces principes, décrits dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de l'OCDE paru en 1997 et développés au sein du Comité des échanges, sont les suivants (OCDE, 1997b) :

- Transparence et ouverture du processus décisionnel.
- Non-discrimination.
- Abstention de toute restriction inutile au commerce.
- Recours à des mesures harmonisées à l'échelle internationale.
- Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires d'autres pays.
- Application des principes de concurrence.

Ces principes sont considérés par les responsables de la politique commerciale comme les éléments clés d'une réglementation respectueuse des mécanismes de marché et propice au commerce et à l'investissement. Ils reflètent les principes de base qui sous-tendent le système commercial multilatéral, en vertu desquels les pays ont accepté certaines obligations dans le cadre de l'OMC et d'autres instances. L'objectif de ce rapport n'est pas de juger dans quelle mesure un pays donné a pris et respecté certains engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais plutôt d'évaluer si et de quelle manière les instruments d'action, procédures et pratiques adoptés au niveau national donnent effet à ces principes et contribuent à l'ouverture du marché. L'objectif n'est pas non plus d'évaluer les politiques et les pratiques commerciales du pays.

## *2.1. Transparence et ouverture du processus décisionnel*

La transparence des procédures réglementaires est essentielle à l'efficacité des réglementations auxquelles elles aboutissent, car elle donne aux autorités la possibilité de recueillir les réactions des parties potentiellement concernées. Au stade de la mise en œuvre des réglementations, elle réduit au minimum les coûts d'information, facilite l'accès au marché, et peut aussi accroître la confiance du public à l'égard des réglementations. La transparence peut être assurée en donnant la possibilité de formuler des observations sur les projets de réglementation, en permettant au grand public d'avoir pleinement accès à des informations précises et à jour sur les réglementations, et en offrant des voies de recours. La transparence et la publicité des procédures réglementaires sont particulièrement importantes pour les acteurs étrangers, qui sont souvent de nouveaux venus sur le marché et peuvent aisément être désavantagés par les différences de tradition administrative et par leur difficulté d'accès au processus de consultation informelle.

### *2.1.1. Transparence lors de l'élaboration des réglementations*

Au Danemark, il n'existe pas de procédure normalisée et juridiquement contraignante qui impose de consulter les parties concernées au stade de la préparation des réglementations, qu'il s'agisse de la législation primaire ou des réglementations administratives adoptées à des niveaux inférieurs. C'est en principe au ministère compétent d'organiser le processus de consultation. Le système et la tradition politiques du Danemark accordent toutefois une grande importance au consensus et à la participation et il est depuis longtemps d'usage de procéder à **une large consultation** avant la mise au point définitive des projets de réglementation. En règle générale, les ministères invitent les parties intéressées, et notamment celles qui seront touchées par la réglementation ou qui seront associées à sa mise en œuvre, ainsi que des universitaires, à se joindre aux groupes de travail ou aux comités chargés de préparer les projets de lois. Le choix des parties invitées à prendre part à ce processus initial est laissé à l'entière discrétion du ministère concerné. Les intérêts des entreprises y sont défendus par leurs groupements professionnels. Les entreprises ne sont d'ordinaire pas invitées à y participer à titre individuel. Les entreprises étrangères ne sont pas non plus invitées à ce stade. Certaines entreprises ont pu craindre que le choix des participants soit dicté par des considérations stratégiques. L'usage veut que les projets de loi soient également communiqués aux parties concernées pour qu'elles les examinent et fassent part de leurs observations. Les ONG sont souvent invitées à participer à ce stade de la consultation. L'internet est également utilisé depuis peu pour assurer une plus large consultation, ce qui peut faciliter la participation des entreprises étrangères.

Des consultations informelles entre les ministères sont aussi très fréquentes dans le processus d'élaboration des lois. Il appartient en particulier au ministère de la Justice de veiller à la qualité juridique des réglementations proposées, tant du point de vue technique que sur le fond, notamment sous l'angle de leur conformité au droit international. Le ministère a déployé à cet égard de gros efforts pour que les lois emploient des « termes simples ». Ce processus n'a par contre généralement pas donné lieu à la prise en compte des effets que les réglementations proposées pourraient avoir sur le commerce.

Ces usages établis ont en général contribué à la qualité des réglementations au Danemark et ils ont créé dans le public une assez grande confiance à l'égard des réglementations. Les partenaires commerciaux étrangers n'ont dans l'ensemble pas soulevé de critiques importantes sur le système de consultation danois, bien qu'il ne comporte pas de procédures normalisées et juridiquement contraignantes comme dans certains autres pays de l'OCDE. Plusieurs réserves ont cependant été émises. Le nombre des « **procédures d'urgence** » aurait augmenté pour répondre aux fortes pressions politiques en faveur d'initiatives réglementaires plus radicales, et ce phénomène risquerait de nuire à la qualité d'ensemble du processus de consultation. Par ailleurs, certaines ONG ont regretté que les délais accordés pour formuler des observations soient trop brefs.

Pour les **règlements administratifs** dérivés de la législation primaire, la situation est moins claire. En règle générale, il n'y a pas pour ces règlements un processus de consultation approfondie comme celui qui est requis dans le cas de la législation primaire. Une procédure similaire est toutefois suivie pour les règlements administratifs jugés très importants par les organismes publics. Bien que le ministère de la Justice ait publié en 1986 un guide pour l'élaboration des règlements administratifs, ces derniers n'ont pas été soumis à un réexamen approfondi dans le cadre du programme de réforme. Un tel réexamen pourrait pourtant être souhaitable puisque, comme on a pu le constater dans d'autres pays, ils peuvent avoir une plus grande incidence sur l'économie que la législation primaire, notamment du point de vue de l'ouverture du marché.

*i) Accords commerciaux internationaux favorisant la transparence, notamment au niveau de l'Union européenne*

Les règles de fonctionnement de l'Union européenne ont contribué à accroître la transparence des réglementations, notamment du point de vue de l'ouverture du marché. Dans le domaine des **normes et règlements techniques**, la procédure de notification instituée par la directive européenne 98/34/CE permet à la Commission européenne et aux autres États membres de formuler des observations sur les mesures proposées par un État membre de l'UE. L'efficacité de ce mécanisme est renforcée par la règle explicite du *statu quo*<sup>5</sup> et, en dernier ressort, par des procédures d'infraction (voir l'encadré 2). Des procédures de notification similaires, bien que moins rigoureuses, s'appliquent en vertu des accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires dans les domaines correspondants. Au Danemark, l'Agence du commerce et de l'industrie, qui relève du ministère des Entreprises et de l'Industrie, est chargée des notifications à l'UE et à l'OMC, ainsi que de la réception et de la diffusion des observations des partenaires étrangers.

Le système de notification de l'UE a accru le degré de transparence au Danemark puisque ses partenaires commerciaux européens, tout comme la Commission, ont la possibilité de formuler des observations sur les mesures réglementaires proposées dans le domaine des normes et des règlements techniques. Il s'agit cependant pour l'essentiel d'une procédure intergouvernementale et le **secteur privé** n'y joue pas un rôle primordial. Actuellement, le titre et une brève description des mesures proposées sont publiés en plusieurs langues dans le Journal officiel des Communautés européennes, qui est accessible à tous, européens ou non. Tous les projets sont normalement traduits dans les onze langues de la Communauté, bien que pour quelques textes volumineux, la traduction dans certaines de ces langues puisse n'être effectuée que sur demande. La Commission européenne a récemment pris l'initiative d'assurer la diffusion de ces publications sur son site web.

Les gouvernements des États membres ne sont toutefois pas tenus de mettre à la disposition du public le texte des projets de règlements techniques. Le gouvernement d'un État membre a la possibilité, fréquemment utilisée, de demander leur avis aux acteurs du marché, et notamment aux entreprises locales, avant de prendre position sur les règlements techniques proposés par d'autres États membres, bien que



cette consultation soit à sa discrétion. Dans le cas du Danemark, la procédure de notification inclut l'envoi des projets de règlements techniques aux organismes privés que le ministère considère intéressés. Grâce à la publication des titres et de brèves descriptions, la procédure de notification permet aux partenaires commerciaux non européens d'être informés, dans les langues les plus répandues, de l'adoption prochaine de certains règlements. Ils n'ont toutefois généralement pas accès aux textes des projets de règlements, et n'ont donc pas la possibilité de formuler des observations en se basant sur eux. En outre, l'obligation de transparence ne vaut que pour un domaine particulier de la réglementation, à savoir celui des normes et des règlements techniques. Dans les autres domaines, l'UE n'impose aucune obligation aux États membres en matière de transparence des procédures réglementaires. Le système européen n'assure donc pas en règle générale aux partenaires commerciaux étrangers un plus grand accès aux réglementations proposées au Danemark, ni ne leur permet de formuler des observations à leur sujet dans d'autres domaines que celui des normes et des règlements techniques.

**Encadré 2. Obligations de notification des projets de normes et de règlements techniques dans le cadre de la directive 98/34/CE (ancienne directive 83/189)**

Pour éviter que l'adoption de règlements techniques au niveau national n'entraîne l'émergence de nouveaux obstacles à la libre circulation des marchandises, les pays Membres de l'Union européenne sont tenus, en vertu de la directive 98/34 (qui codifie la directive 83/189), de notifier tous leurs projets de normes et règlements techniques de produits, dans la mesure où il ne s'agit pas de la transposition de directives européennes harmonisées. Cette obligation de notification concerne non seulement toutes les réglementations adoptées au niveau national ou régional qui établissent des spécifications techniques dont l'observation est obligatoire pour la commercialisation ou l'utilisation des produits considérés, mais aussi les mesures fiscales et financières destinées à encourager le respect de ces spécifications, ainsi que les accords volontaires auxquels l'autorité publique est partie contractante. La directive 98/48/CE a récemment élargi l'obligation de notification aux réglementations relatives aux services de la société de l'information. Les textes notifiés sont ensuite communiqués par la Commission aux autres États membres et ne sont en principe pas considérés comme confidentiels, sauf s'ils sont expressément désignés comme tels.

Après leur notification, l'État membre concerné doit s'abstenir d'adopter les projets de règlement pendant une période de trois mois au cours de laquelle les conséquences de ce règlement sur le Marché Unique sont examinées par la Commission et les autres États membres. Si la Commission ou un État membre émet un avis circonstancié selon lequel la réglementation proposée constitue un obstacle aux échanges, le délai peut être prolongé de trois mois. Par ailleurs, si la préparation d'une nouvelle législation dans le même domaine est entreprise au niveau de l'Union européenne, la Commission peut prolonger ce délai de douze mois supplémentaires. Une procédure d'infraction peut être engagée pour manquement à l'obligation de notification ou si l'État membre concerné ne prend pas en considération un avis circonstancié.

De même, pour ce qui est des normes, la directive 83/189 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives des organismes nationaux de normalisation (ONN) ainsi que, sur demande, leurs programmes de travail, ce qui renforce la transparence et encourage la coopération entre les ONN. Les bénéficiaires directs de l'obligation de notification des projets de normes sont les États membres de l'Union européenne, leurs ONN et les organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI). Le secteur privé peut indirectement participer aux procédures de normalisation des autres États au travers des ONN qui ont la possibilité d'être associés de manière active ou passive aux travaux de normalisation des autres ONN.

L'incitation des États à effectuer ces notifications, et donc l'efficacité du système, a été grandement renforcée par l'arrêt « CIA security » de la Cour européenne de justice<sup>6</sup>. Cet arrêt a établi le principe selon lequel le non-respect de l'obligation de notification entraîne l'inapplicabilité des réglementations techniques concernées, ce qui signifie alors qu'elles ne sont donc pas opposables aux particuliers.

Au sein de l'UE, cette procédure de notification a récemment été complétée par une autre procédure<sup>7</sup> selon laquelle les États membres doivent notifier à la Commission les mesures nationales qui dérogent au principe de la libre circulation des marchandises au sein de l'UE. Cette procédure a été adoptée du fait de la persistance des obstacles à la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché unique. À l'exception des décisions judiciaires, les États membres doivent notifier toutes les mesures de ce type entravant, pour des raisons de sécurité, d'hygiène ou de protection de l'environnement, la libre circulation des produits fabriqués ou commercialisés de façon licite dans un autre État. Les États membres doivent par exemple notifier les mesures qui imposent une interdiction générale, ou exigent une modification du produit ou son retrait du marché. Contrairement à la procédure de notification des projets de normes et règlements techniques précédemment décrite, qui intervient avant l'adoption des réglementations techniques, cette autre procédure concerne les mesures prises après l'adoption de ces réglementations. Jusqu'à présent, cette nouvelle procédure a eu des effets limités. Le nombre total de notifications demeure très faible (33 en 1997, 68 entre le 1/1/98 et le 15/10/98) ce qui pourrait indiquer selon la Commission européenne que ce mécanisme est sous-utilisé (Commission des communautés européennes, 1998a).

ii) *Problèmes potentiels rencontrés par les acteurs étrangers lors du processus de consultation*

Ces dernières années, plusieurs **initiatives du Danemark** dans le domaine de la réglementation ont attiré l'attention de ses partenaires commerciaux. Un exemple en est l'actuel projet de réglementation sur l'interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires dans les maisons et les jardins privés. À la suite des négociations politiques auxquelles a donné lieu la Loi de finance pour 1998, une modification de la Loi sur les substances et les produits chimiques a été proposée. Il s'agit de prévenir la pollution de l'environnement due au surdosage des pesticides par les particuliers, qui ne sont généralement pas bien informés de leurs effets nocifs. Dans le cadre des procédures de notification précédemment décrites, un certain nombre d'États membres de l'UE et la Commission européenne ont émis des avis circonstanciés et le gouvernement danois réfléchit actuellement aux suites à leur donner. Certains partenaires commerciaux se sont inquiétés que cette interdiction puisse nuire aux actuels échanges de produits phytosanitaires. Ils ont soulevé un certain nombre de questions de fond, dont celles de savoir :

- Si la mesure proposée aura des effets bénéfiques suffisants sur l'environnement : les quantités de pesticides employées par les particuliers représentent selon le gouvernement danois 3 % de l'utilisation totale.
- S'il est possible d'atteindre l'objectif visé par des moyens imposant moins de restrictions que l'interdiction totale d'utilisation de produits phytosanitaires qui est proposée (grâce par exemple à des modes d'emploi mieux adaptés ou à des campagnes d'information des particuliers).
- Si cette interdiction peut être effectivement appliquée, Il serait peut-être nécessaire de s'assurer que les particuliers n'ont pas facilement la possibilité d'utiliser les pesticides à usage agricole en vente sur le marché.
- Si une mesure proposée peut aller à l'encontre des objectifs de la directive européenne 91/414/CEE, qui régit l'utilisation et la commercialisation des produits phytosanitaires.

On observe une situation similaire en ce qui concerne une réglementation visant à interdire l'importation, la vente et la production de plomb et de produits contenant du plomb. Cette réglementation est proposée en tant que texte d'application de la loi sur les substances et les produits chimiques. Elle a pour but de réduire les problèmes pour l'environnement et la santé causés par la présence de plomb dans les produits. Le gouvernement danois a reçu un certain nombre d'avis au travers du système de notification de l'UE et il réfléchit actuellement aux suites à leur donner.

Ces exemples montrent certes que le **système de notification** peut assurer au Danemark un examen approfondi et une source d'informations additionnelles qui contribuent à l'efficacité des réglementations, mais ils indiquent peut-être également l'existence de problèmes dans les procédures réglementaires danoises. En particulier, la tendance à recourir aux procédures d'urgence pour court-circuiter la consultation approfondie officiellement instituée, ainsi que le degré de priorité relativement faible accordé à l'examen de la qualité des règlements administratifs peuvent être source de problèmes. Un objectif important de la transparence est d'assurer que les nouvelles réglementations tiennent compte du maximum d'éléments d'information émanant de diverses sources, dont les parties concernées. Dans les exemples précédents, la réception et le traitement de ces informations dès le début du processus de consultation auraient pu limiter les craintes des partenaires commerciaux et contribuer à des réglementations de meilleure qualité.

Mais dans quelle mesure le système de notification de l'UE peut-il contribuer à l'instauration de procédures réglementaires de grande qualité au Danemark ? Cet examen se limite au domaine des normes et des règlements techniques. En outre, comme il s'agit par essence de procédures intergouvernementales, les informations émanant des parties susceptibles d'être touchées par les réglementations, telles que les consommateurs et les entreprises, et notamment celles des pays non européens, peuvent se trouver limitées. Compte tenu du nombre croissant de notifications de réglementations nationales (voir tableaux 4 et 5), le système de notification de l'UE risque d'être surchargé et dans certains cas un examen efficace pourrait ne pas être assuré. Cette crainte a été exprimée par la Commission européenne elle-même en 1996 (Commission des communautés européennes, 1996*b*). Ainsi, si le système de notification de l'UE demeurera donc sans conteste utile au Danemark comme aux autres États membres de l'UE, il n'en reste pas moins nécessaire, pour assurer une réglementation efficace, de **renforcer la transparence des procédures réglementaires au niveau national**. Cela peut améliorer la qualité de la réglementation au Danemark et éviter des différends commerciaux. Cela peut également contribuer à réduire la charge de travail croissante à laquelle doit faire face le système de notification européen.

Tableau 4. **Notifications de règlements techniques par les États membres dans le cadre du système de l'UE**

	Nombre total de projets notifiés	Nombre total d'avis circonstanciés	Nombre de projets notifiés dans le domaine des équipements de télécommunications
1995	439	155	119
1996	523	242	76
1997	900*	241	146

\* Ce chiffre inclut la notification exceptionnelle de 230 règlements par l'administration néerlandaise à la suite de l'arrêt *Securitel* de la CEJ en 1996.

Source : Commission européenne.

Tableau 5. **Notifications de projets de règlements techniques par le Danemark**

	Nombre total de projets notifiés	Nombre de projets notifiés dans le domaine de l'environnement	Nombre d'avis circonstanciés reçus
1996	28	5	21
1997	40	5	5
1998	55	9	30

Source : Agence du commerce et de l'industrie.

### 2.1.2. Diffusion d'information

Conformément à la constitution danoise, l'entrée en vigueur des lois est subordonnée à leur publication préalable. Cela vaut également pour les règlements administratifs adoptés à des niveaux inférieurs. Les lois et les réglementations sont normalement publiées dans le **Journal officiel** danois. Celui-ci peut également être consulté **par voie électronique**, par exemple sur le site web du Parlement. Outre la publication des lois et des réglementations conformément à la Constitution, le gouvernement danois s'attache à porter la législation en vigueur à la connaissance du public sous une forme aisément accessible. Les règles et les principes importants de la législation qui touchent le grand public (par exemple dans le domaine de la protection sociale et de l'éducation) font souvent l'objet de campagnes d'information au moyen de brochures, de prospectus, etc., ainsi que d'annonces dans les médias électroniques.

Les réglementations danoises sont traduites en anglais en fonction des besoins, si elles paraissent importantes pour les acteurs étrangers. C'est au ministère concerné de décider si leur traduction est nécessaire. Dans le domaine des normes et des règlements techniques, Dansk Standards, l'organisme de normalisation danois, a été désigné comme point d'information pour le Danemark tant pour le système de notification de l'UE que pour celui de l'OMC. Il fournit des informations sur les obstacles techniques aux échanges, et diffuse notamment ces informations sur son site internet. Les titres des projets de règlements notifiés dans le cadre de ces systèmes apparaissent sur la page d'accueil de Dansk Standards, ainsi qu'une brève description en anglais des réglementations notifiées dans le cadre de l'OMC. La diffusion de l'information dans ce domaine a également été renforcée par les récents efforts de la Commission européenne pour assurer une meilleure compréhension des règles du marché unique (encadré 3).

#### Encadré 3. Initiatives récentes de la Commission européenne en faveur de la transparence

La Commission européenne a récemment pris de nouvelles initiatives pour assurer une plus grande transparence et une meilleure compréhension des règles du marché unique par les agents économiques. Dans un rapport de 1998, la Commission a donc recommandé de nouveaux efforts pour porter la normalisation et les normes à l'attention des acteurs du marché, en particulier les PME (Commission des communautés européennes, 1998b).

La Commission a créé de nouveaux points d'information, notamment sur son site internet. Un « guichet internet unique » destiné aux entreprises et nommé « Dialogue avec les entreprises » a récemment été ouvert sur le site web de la Commission européenne<sup>8</sup>. Il fournit aux entreprises des informations d'ordre général sur les règles du marché unique et sur certaines questions essentielles, telles que les normes et règlements techniques ou les marchés publics. Ce site est connecté aux « Euro Info Centres » mis en place dans toute l'Union européenne, qui sont spécialisés dans les normes techniques. Ces centres peuvent fournir aux entreprises des informations sur l'application des normes, les procédures d'évaluation de la conformité, le marquage CE ou les initiatives en matière de qualité en Europe. La Commission européenne a également très récemment créé en coopération avec les organismes européens de normalisation un nouveau site web qui fournit des informations sur les directives de la Nouvelle Approche et les normes harmonisées européennes<sup>9</sup>.

### 2.1.2. Ouverture des voies de recours

Plusieurs procédures sont en place au Danemark en matière de recours contre des décisions réglementaires. Ces voies de recours s'appuient sur un certain nombre de règles de procédure relatives à l'accès aux documents administratifs du gouvernement contenues dans la **Loi sur les procédures administratives**. Ces règles visent à assurer que les procédures et les pratiques administratives sont transparentes pour les parties concernées et que celles-ci sont par exemple à même de vérifier à tout moment de la procédure les faits sur lesquels l'administration fonde sa décision. Dans la plupart des cas, les décisions prises par une autorité administrative peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'un service administratif de niveau hiérarchique plus élevé (recours administratif). Normalement, une autorité supérieure chargée des recours peut et doit procéder à un examen complet et approfondi de la décision en cause.

Lorsqu'il n'existe pas de possibilité de recours administratif, il peut être fait appel à d'autres procédures. Ainsi, conformément à l'article 63 de la Constitution danoise, tout acte de l'administration peut être porté devant les tribunaux par la partie concernée. Celle-ci a en outre, en vertu d'un certain nombre de dispositions de la législation danoise, le droit de demander tout simplement que l'autorité administrative responsable de l'acte en question porte l'affaire en justice de sa propre initiative et à ses frais. Il n'est pas rare que les tribunaux annulent les décisions de l'administration. Le Commissaire parlementaire (**médiateur**), dont la fonction a été créée en 1955 en vertu de la Constitution, offre un autre moyen de contester les actes de l'administration. Cette procédure n'entraîne aucun frais et la plupart des plaintes aboutissent rapidement à une décision. Les pouvoirs du médiateur se limitent en principe à émettre un avis, lequel n'a pas force obligatoire. Toutefois, dans la très grande majorité des cas, l'administration se rallie à ses conclusions. Le médiateur reçoit environ 3000 plaintes par an et il est souvent considéré comme le recours le plus efficace et le plus facile d'accès pour les parties qui souhaitent contester un acte de l'administration. Les parties étrangères peuvent, elles aussi, avoir recours à ces procédures de recours. L'ouverture des procédures réglementaires a généralement été jugée très satisfaisante au Danemark et les entreprises étrangères n'estiment pas que ces procédures exercent une discrimination à leur encontre.

#### *2.1.4. Initiatives danoises pour améliorer la transparence dans les autres pays*

L'Agence du commerce et de l'industrie s'emploie activement à aider les entreprises danoises à surmonter les obstacles réglementaires qu'elles rencontrent dans les autres pays. Elle a mis en place avec le concours des industries danoises un comité des obstacles aux échanges chargé d'identifier les problèmes d'accès aux marchés des autres pays européens auxquels se heurtent les entreprises danoises. Ce comité prend contact avec les autorités compétentes de ces pays et avec la Commission européenne pour faire la lumière sur ces questions. Selon l'Agence, la plupart des plaintes dont elle est saisie concernent les obstacles techniques et notamment les exigences et les essais techniques dans les autres pays. Les entreprises danoises peuvent également demander l'aide de l'Autorité de la concurrence danoise lorsqu'elles sont victimes d'un comportement anticoncurrentiel sur les marchés étrangers.

## **2.2. Mesures pour assurer la non-discrimination**

Le principe de non-discrimination vise à assurer une concurrence à armes égales sur le marché quelle que soit l'origine des biens et services. En général, le Danemark, comme bien d'autres pays, a souscrit au principe de non-discrimination (nation la plus favorisée –NPF-- et traitement national) dans les réglementations, tout en maintenant certaines exceptions à ce principe, comme par exemple celles incluses dans les engagements pris par l'UE dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et des autres accords de l'OMC. Ces exceptions peuvent être communes à l'ensemble des États membres de l'UE (par exemple pour les **services audiovisuels**) ou propres au Danemark, comme dans le cas de plusieurs restrictions relatives aux **services professionnels** (exception au traitement national) et des mesures prises pour encourager la **coopération entre les pays nordiques** (exception à la règle de la nation la plus favorisée)<sup>10</sup>. Le Danemark a conclu un certain nombre d'accords bilatéraux concernant la promotion et la protection mutuelle des investissements. Tous ces accords comportent une clause NPF. Chaque ministère doit veiller à ce que les lois qui relèvent de son domaine de compétence respectent le principe de non-discrimination, conformément aux obligations contractées par le Danemark dans le cadre des accords commerciaux. Bien qu'au Danemark aucun organisme central ne soit officiellement chargé de contrôler et de superviser le respect de ce principe par les différents ministères, les partenaires commerciaux n'ont pas émis de critiques sérieuses quant au caractère discriminatoire des réglementations danoises, sauf dans les domaines où le pays maintient des exceptions expresses.

Le Danemark maintient plusieurs restrictions à la non-discrimination en ce qui concerne certains **services professionnels**, bien qu'il ne soit pas le seul pays dans ce cas. Certains partenaires commerciaux étrangers ont estimé que ces restrictions créent d'importantes entraves à l'accès aux marchés danois (Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1999). Les **professions juridiques** en sont l'exemple le plus souvent cité. Les restrictions dont il est fait état dans le domaine des services juridiques sont les suivantes : (1) l'appartenance au barreau danois est nécessaire pour exercer ; (2) les conseillers juridiques étrangers ne peuvent faire de publicité ; (3) les avocats et les cabinets d'avocats non européens ne peuvent détenir une participation au capital d'entreprises danoises, ni s'associer avec leurs confrères danois et (4) les qualifications acquises en dehors de l'Union européenne ne sont pas prises en considération pour la délivrance de l'autorisation d'exercer la profession d'avocat.

En général, concernant ces questions, l'UE impose le principe de non-discrimination entre les citoyens des États membres, qui ne sont donc pas soumis aux restrictions indiquées aux points 2 à 4 ci-dessus. En outre, pour ce qui est du point 5, l'UE a mis en place par le biais de diverses directives un système de **reconnaissance mutuelle des qualifications** entre les États membres pour un certain nombre de services professionnels. L'Union européenne contrôle l'application de ces mesures et publie des rapports sur les statistiques communiquées par chacun des États membres concernant le nombre d'autorisations d'exercer délivrées aux membres des professions libérales originaires des autres États de l'UE. Selon un expert, par le passé, la politique du Danemark en matière de reconnaissance des qualifications acquises dans les autres États membres a généralement été libérale et satisfaisante. Ces mesures ne concernent toutefois que les États membres de l'UE et les avocats étrangers originaires d'un pays tiers ne peuvent en bénéficier.

Les partenaires commerciaux n'ont pas été les seuls à émettre des critiques au sujet des entraves à l'accès au marché dans le domaine des services professionnels. Les entreprises danoises jugent que le coût de ces services est généralement trop élevé au Danemark (voir la section 1). L'**Autorité de la concurrence et le Conseil de la concurrence** danois se sont également inquiétés du manque de concurrence dans les services professionnels (voir le rapport de référence au chapitre 3). En ce qui concerne les professions juridiques, les accords en matière de fixation des honoraires ont été remis en question avec un certain succès. L'interdiction de faire de la publicité à laquelle étaient soumis les avocats (point 3 ci-dessus) a été levée par la Cour d'appel chargée de la concurrence, mais les avocats ne font toujours pas de publicité sur leurs honoraires. Le Conseil a également adressé au ministère de la Justice des recommandations dans le sens d'une libéralisation des règles relatives à l'obligation d'appartenance au barreau danois (point 1 ci-dessus) et à l'interdiction d'association (point 4 ci-dessus), mais le ministère de la Justice les a rejetées. Ceci montre clairement que les avantages que présenterait pour les partenaires commerciaux une plus large application du principe de non-discrimination et ceux qu'offrirait aux entreprises et aux consommateurs danois une concurrence accrue sont non seulement compatibles mais se renforcent mutuellement.

### **2.3. Mesures pour éviter toute restriction inutile au commerce**

Même en l'absence de discrimination dans l'application des réglementations, l'ouverture du marché peut s'écarter de l'optimum si les mesures réglementaires en matière d'échanges et d'investissement sont plus restrictives que ce n'est nécessaire pour atteindre les objectifs des pouvoirs publics. Dans de tels cas, des progrès sont rendus possibles par le recours à des instruments réglementaires imposant moins de restrictions sans pour autant nuire à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics. Il peut notamment s'agir d'autres moyens d'action que les réglementations, dont les instruments fiscaux et les autres instruments économiques ou encore les accords volontaires. Les perspectives de progrès sont toutefois plus grandes si l'on procède à une évaluation de l'incidence des nouvelles réglementations ou de celles déjà en vigueur et que cette évaluation préside au choix des instruments d'action.

### 2.3.1. *Efforts actuels pour éviter toute restriction inutile au commerce*

#### i) *Efforts pour promouvoir les Analyses d'impact de la réglementation*

Les **Analyses d'impact des réglementations (AIR)** sont un instrument de plus en plus fréquemment utilisé dans les pays Membres de l'OCDE pour assurer une réglementation de bonne qualité, mais leur mode de mise en œuvre, leur étendue et leur degré de détail varient sensiblement d'un pays à l'autre. Les examens par pays entrepris par l'OCDE ont mis en évidence que certaines restrictions inutiles au commerce peuvent être évitées grâce à la **prise en compte explicite de l'incidence des réglementations sur le commerce et l'investissement** dans le cadre des AIR. La plupart des pays n'ont toutefois pas réalisé de telles analyses d'impact sur les échanges et l'investissement et il n'a donc pas été possible de déterminer quelles sont les meilleures pratiques en la matière. Ce type d'AIR paraît pourtant riche de promesses pour parvenir à une ouverture optimale du marché sans pour autant renoncer à atteindre les objectifs légitimes dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé publique.

Le Danemark a pris de récentes initiatives pour promouvoir les AIR. Au printemps 1998, une circulaire du cabinet du premier ministre invitait les ministères à procéder à des AIR et à faire part de leurs réflexions dans les notes explicatives qui accompagnent les projets de lois. Il leur était demandé d'effectuer une AIR partielle pour chacun des aspects suivants des lois proposées :

- Incidences financières (administration centrale et collectivités locales)
- Incidences administratives (administration centrale et collectivités locales)
- Incidences économiques et administratives pour les entreprises et l'industrie
- Incidences administratives pour les citoyens
- Incidences sur l'environnement
- Incidences du point de vue de la législation de l'UE

Les AIR sont réalisées par les ministères responsables de la rédaction des projets de loi. Des **lignes directrices** détaillées ont été établies pour ce qui est des méthodes de réalisation des études d'impact sur l'environnement et de l'analyse des incidences pour les entreprises et l'industrie. Elles devraient être révisées et complétées par des lignes directrices sur tous les autres aspects après la publication d'un manuel à l'intention des responsables de la réglementation sur l'élaboration de réglementations de grande qualité. Lors de l'analyse des **incidences pour les entreprises et l'industrie**, les ministères ont la possibilité de recourir à des panels d'entreprises pour procéder à une évaluation quantitative. Les **panels d'entreprises** permettent de recueillir des informations sur les incidences administratives attendues pour les entreprises d'un projet de loi avant sa mise au point définitive. D'ordinaire, les ministères font état des résultats de cette procédure dans les notes explicatives qui accompagnent le projet de loi. En outre, une évaluation globale des incidences pour les entreprises des réglementations adoptées au cours de l'année précédente est également réalisée tous les ans depuis 1995. Ce rapport élaboré par le ministère des Entreprises et de l'Industrie est envoyé aux entreprises et au Parlement pour examen.

Le Danemark possède par ailleurs une assez grande expérience du recours à d'autres mesures que les réglementations de type classique, dont son programme d'écotaxes offre un exemple. Dans les années 1990, les mesures administratives et les subventions publiques utilisées en matière de pollution ont été complétées par des écotaxes sur les émissions polluantes, la consommation ou la production de substances

polluantes. Le programme a été établi de telle sorte que les rabais et subventions en faveur des économies d'énergie compensent la charge fiscale sur les entreprises. Il a fait l'objet d'une évaluation systématique au moyen d'enquêtes auprès d'un échantillon d'entreprises qui a permis de mesurer son effet sur le commerce et l'industrie ainsi que sur l'environnement.

Ces initiatives, qui touchent de très nombreux domaines, ont jeté les bases d'un système d'AIR efficace. Toutefois, bien qu'il en soit encore tôt pour évaluer leurs résultats, elles ne paraissent pas avoir eu une grande incidence sur la qualité effective de la réglementation et plusieurs carences ont été mises en évidence : les responsables de la réglementation ne sont pas encore convaincus de l'utilité des AIR ; la réalisation d'une AIR pour les règlements administratifs en vigueur ne constitue généralement pas une obligation ; les AIR ne sont pas intégrées de façon satisfaisante au processus de consultation du public ; le partage des responsabilités entre les différents ministères est peut-être trop fragmenté en ce qui concerne la promotion des AIR. Cependant, l'évaluation des **incidences sur les échanges et l'investissement** des projets de réglementations est désormais intégré aux AIR. Premièrement, il est actuellement obligatoire d'évaluer les incidences des réglementations du point de vue de la législation de l'UE. Deuxièmement, l'évaluation des incidences pour les entreprises et l'industrie peut en principe également porter sur les conséquences des réglementations pour les entreprises étrangères, bien que les AIR n'aient peut-être pas expressément tenu compte de cet aspect particulier. Le champ d'application optimal de l'évaluation des incidences sur les échanges et l'investissement doit être déterminé avec plus de précision.

#### ii) *Invest in Denmark*

À l'occasion de l'examen des contraintes administratives imposées par les réglementations, et notamment celles auxquelles sont soumises les entreprises étrangères, les autorités danoises ont pris des mesures concrètes pour attirer les investisseurs étrangers. *Invest in Denmark*, organisme créé par l'Agence du commerce et de l'industrie, s'est activement attaché à résoudre les problèmes rencontrés par les entreprises étrangères au Danemark. Ses activités consistent à aider ces entreprises à s'informer sur les obligations réglementaires auxquelles elles sont soumises et à demander aux autres ministères qui édictent des réglementations de réexaminer celles-ci en vue d'éliminer les restrictions inutiles. D'autres pays de l'OCDE suivent une politique similaire. Ces efforts ont eu un impact positif sur les réglementations danoises et ils ont contribué à la bonne opinion que se font de l'environnement commercial danois les entreprises étrangères. Un exemple en est la façon dont ils ont aidé à résoudre les problèmes liés à la réglementation danoise de lutte contre la pollution auxquels s'est heurtée une entreprise japonaise de transformation et d'exportation de certains produits alimentaires du Danemark vers le Japon. Le réexamen des réglementations vise à régler les problèmes du point de vue du principe de non-discrimination et non à faire bénéficier les entreprises étrangères d'exceptions ou d'un traitement de faveur. Il permet dans la pratique de revenir efficacement sur les restrictions commerciales inutiles, bien qu'il s'agisse par sa nature même d'un examen a posteriori des réglementations en vigueur et qu'il n'ait peut-être guère d'effets pour ce qui est de la prévention des restrictions commerciales inutiles.

#### 2.3.2. *Quelques exemples des politiques danoises pour éviter les restrictions inutiles au commerce*

Les efforts systématiques pour éviter les restrictions commerciales inutiles en sont encore à leurs débuts, y compris au Danemark. Jusqu'à ce jour, les efforts dans ce sens ont été au Danemark tributaires de l'intérêt accordé par les organismes publics danois responsables de l'évaluation de l'impact des réglementations à l'incidence de ces dernières sur les échanges et l'investissement. Il convient donc à présent de se pencher sur plusieurs exemples de pratiques administratives dont les effets restrictifs sur le commerce peuvent potentiellement créer un problème.



i) *Marchés publics en général*

Au Danemark, en raison de la taille relativement grande du secteur public, les réformes structurelles de l'économie ont mis l'accent sur l'adjudication des services publics. Un certain nombre de services publics ont été mis en adjudication, des services de bus aux services de santé, en passant par l'enlèvement des ordures. Cela s'est pourtant avéré difficile, du fait en partie que beaucoup de ces services sont assurés par les municipalités, qui sont nombreuses et se montrent généralement attachées au mode de gestion traditionnel des services publics. Le Danemark se classait en 1987 au second rang des 15 pays de l'UE pour ce qui est de la part des dépenses publiques dans le PIB (55.7 %), alors que la valeur des marchés publics par rapport au PIB (11.6 %) se situait cette même année en dessous de la moyenne. Cette tendance semble largement confirmée par les chiffres récents. Cela donne à penser que les marchés publics pourraient connaître un plus grand développement dans l'avenir (Commission des communautés européennes, 1996a).

Les autorités danoises n'ont pas seulement porté leur attention sur le volume des marchés publics, mais aussi sur leur efficacité. L'ouverture des marchés publics à une plus grande concurrence présente des avantages pour les entreprises soumissionnaires comme pour l'économie dans son ensemble. L'efficacité des marchés publics est assurée par des mesures visant à mettre en œuvre le principe de non-discrimination entre les entreprises soumissionnaires et par l'application de procédures d'adjudication efficaces et transparentes, comprenant des spécifications et des critères objectifs, la publication des avis d'appels d'offre et des résultats, ainsi que des voies de recours impartiales et efficaces. Les avantages offerts par des marchés publics efficaces peuvent être encore accrus, et bénéficier également aux partenaires commerciaux, si les entreprises étrangères sont admises à soumissionner.

Au Danemark, la possibilité pour les entreprises étrangères de participer aux adjudications publiques qui ont un impact économique important est régie par des **mesures de l'UE** directement transposées dans la réglementation danoise. Le Conseil des ministres de l'UE a adopté une série de directives entre 1988 et 1993 dans le contexte du marché unique européen. Ces dispositions établissent les principes qui garantissent l'efficacité des marchés publics en assurant la participation aux appels d'offre d'un large éventail d'entreprises nationales et étrangères (voir l'encadré 4). Du fait de l'adhésion de l'UE à l'**Accord sur les marchés publics de 1994** (AMP) de l'OMC et en particulier au principe de non-discrimination qu'il contient, les pays non-membres de l'UE signataires de l'AMP, tels que les États-Unis, le Canada, la Norvège, la Suisse, le Japon, la Corée, et l'Australie peuvent également bénéficier de ces mesures, bien que certains d'entre eux pressent l'UE de supprimer complètement la discrimination spécifique à l'encontre des entreprises des pays tiers (Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1999 ; Gouvernement du Japon, 1999).

L'Autorité de la concurrence danoise estime que les directives de l'UE contribuent à une plus grande concurrence dans les adjudications publiques, ainsi qu'à l'efficacité des marchés publics. **L'arrêt de la Cour européenne de justice de 1993** à la suite d'une saisine de la Commission européenne a rendu les pouvoirs publics beaucoup plus attentifs à l'efficacité des procédures de passation des marchés publics. L'affaire concernait un marché public relatif à la construction du pont « **Storebaelt** » (le « pont ouest » pour lequel les pouvoirs publics danois avaient lancé un appel d'offres. La Cour a jugé qu'une des conditions de l'appel d'offres exigeant « l'utilisation la plus large possible de matériaux, de biens de consommation, de main-d'œuvre et de matériel danois » et d'autres pratiques discriminatoires ne respectaient pas les obligations imposées par le Traité de Rome et par la directive de l'UE sur les marchés publics<sup>11</sup>. Certains éléments montrent que l'application des directives européennes a eu un effet bénéfique sur l'ouverture des procédures de passation des marchés publics au Danemark. Le nombre de plaintes reçues par l'**Office danois pour les plaintes concernant les marchés publics** est en constante progression depuis 1992 (voir le tableau 6). En outre, la valeur des marchés publics régis par ces directives s'est sensiblement accrue. Entre 1994 et 1996, elle a augmenté de 13.4 % pour les biens et de 36.5 % pour les

services<sup>12</sup>. Dans l'ensemble, malgré certaines difficultés initiales, les autorités danoises ont progressivement incorporé les principes garantissant l'efficacité des marchés publics, dont l'abstention de toute restriction inutile au commerce, du fait des accords commerciaux et des règles européennes.

Tableau 6. **Plaintes relatives aux marchés publics danois**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997
Plaintes reçues par l'Office au cours de l'année	15	8	13	30	19	22	27
Affaires réglées au cours de l'année	1	2	8	9	18	33	22

Source : Office danois pour les plaintes concernant les marchés publics.

**Encadré 4. Le Danemark et les directives européennes concernant les marchés publics**

Le cadre juridique danois concernant les procédures relatives aux marchés publics est la transposition « directe », sous forme de décrets administratifs, des six directives fondamentales de l'UE<sup>13</sup>. Au lieu de formuler dans leurs propres termes les conditions d'application, les règlements danois reprennent la formulation adoptée dans les directives communautaires. Les directives fondamentales de l'UE énoncent les principes d'une passation efficace des marchés parmi lesquels figurent les principes de transparence, de non-discrimination et de non-recours à des restrictions inutiles au commerce, qui globalement favorisent la concurrence.

Le principe de la transparence s'applique à travers plusieurs dispositions. Chaque année, les pouvoirs adjudicateurs doivent établir un avis indicatif, par catégories de produits, des marchés qu'ils entendent passer au cours des douze prochains mois et dont les montants dépassent un seuil minimum annuel. Cet avis indicatif annuel et tout marché dont la valeur estimée excède un seuil déterminé doivent faire l'objet d'une publication dans le Journal officiel des Communautés européennes. Pour tout marché, la procédure d'attribution autorisée (procédure ouverte, restreinte ou négociée) doit être indiquée et la sélection des candidats et des offres doit reposer sur des critères objectifs connus à l'avance. Les pouvoirs adjudicateurs sont aussi tenus de faire connaître le résultat des procédures d'attribution des marchés par le biais de la publication d'un avis dans le Journal officiel des Communautés européennes.

Les États membres ont en outre l'obligation de prévoir des procédures appropriées d'examen juridique des décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs qui enfreindraient les lois communautaires ou les lois nationales relatives à leur application. Ils doivent notamment prévoir des mesures provisoires, y compris la suspension des procédures d'attribution des marchés publics, l'annulation des décisions prises irrégulièrement et l'octroi de dommages-intérêts aux personnes lésées par une infraction. Les directives communautaires stipulent que ces procédures doivent être mises en œuvre effectivement et rapidement. L'appréciation des critères qualitatifs risque d'être difficile en pratique étant donné la diversité des cultures et des systèmes juridiques des États membres de l'UE.

En ce qui concerne le principe de non-recours à des restrictions inutiles des échanges, les principales exigences portent sur le respect de périodes minimum pour le processus d'appel d'offres et sur l'utilisation de normes techniques reconnues, les normes européennes primant sur les normes nationales.

Plus récemment, a été publié, le 8 mars 1999, dans le Journal officiel danois, un projet de législation modifiant certaines dispositions de la loi 13/1995 pour tenir compte des modifications apportées dernièrement aux directives communautaires en vue de l'application de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (97/52). Ce projet de loi prévoit aussi une série de règles plus strictes visant à mieux protéger les pouvoirs adjudicateurs contre des demandes de suppléments d'honoraires formulées par des entrepreneurs qui vont au-delà des conditions stipulées dans le contrat.

ii) *Marchés publics « écologiques »*

Depuis le début des années 1990, le Danemark a pris des initiatives énergiques pour rendre ses marchés publics plus « verts ». Les conséquences de ces initiatives sur le commerce ont également retenu l'attention des responsables de la politique commerciale (OCDE, 1997a).

- **Le ministère de l'Environnement** a publié une « Stratégie pour promouvoir une politique des marchés publics de produits durables » en 1991. A la suite de l'expérience acquise durant la mise en place de cette stratégie, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a ensuite préparé un « Plan d'action pour une politique des marchés publics de produits durables » en 1994. Ce plan d'action reposait sur la section 6 de la Loi sur la protection de l'environnement et sur le « Plan d'action pour l'énergie 2000 ». Il décrivait un certain nombre d'actions à mener. À la suite de ce plan, une circulaire relative à l'environnement et à l'énergie a été émise qui engageait les ministères à établir une politique de passation des marchés publics respectueuse de l'environnement avant février 1996.
- Il a par ailleurs formulé pour certains produits particuliers tels que les équipements de bureau un certain nombre de **recommandations environnementales** en matière de marchés publics sur la base de la méthode fondée sur le cycle de vie. En 2000, environ 50 lignes directrices de ce type auront été élaborées.
- **L'éco-étiquetage** a joué un rôle de plus en plus important dans les années récentes. En 1997, le Danemark a rejoint l'écolabel nordique. L'**audit écologique**<sup>14</sup> semble également avoir été utilisé comme critère pour la qualification des fournisseurs.
- Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a récemment passé un **accord avec les municipalités** concernant les marchés publics écologiques. Cet accord répondait à la crainte que les efforts pour rendre les marchés publics plus « verts » n'avaient pas été suffisants. Seulement 14 % des municipalités ont, semble-t-il, élaboré des plans d'action de passation des marchés publics. Cet accord établit un calendrier d'évaluation des progrès accomplis en la matière.

D'une façon générale, les marchés publics « écologiques » suscitent trois types de problèmes en matière commerciale : (i) les spécifications techniques ; (ii) la qualification des fournisseurs et (iii) les critères d'adjudication. Pour ce qui est des spécifications techniques, la façon dont le Danemark utilise l'éco-étiquetage a suscité des craintes chez ses partenaires commerciaux. S'agissant de la qualification des fournisseurs, les partenaires commerciaux ont également exprimé leurs préoccupations quant à l'utilisation faite au Danemark des audits écologiques (Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1999). Ce sont les conséquences commerciales potentielles de la place croissante des mesures de protection de l'environnement dans les marchés publics ainsi que la transparence du processus de décision qui ont attiré l'attention des partenaires commerciaux. Ceux-ci admettent cependant qu'ils n'ont reçu jusqu'ici aucune plainte concrète de la part des entreprises prenant part aux appels d'offres. Il apparaît également que les services compétents de l'administration danoise se sont sincèrement efforcés d'éviter tout manquement aux obligations commerciales du Danemark sur ce point particulier. Dans tous les cas, la transparence du processus de décision demeurera essentielle pour éviter les restrictions commerciales inutiles. On peut noter à cet égard que le processus de consultation actuellement mis en œuvre dans l'élaboration des lignes directrices précédemment mentionnées n'a pas été totalement ouvert aux partenaires commerciaux étrangers, en particulier ceux extérieurs à l'Europe.

iii) *Procédures douanières*

Le Code des douanes communautaires, y compris l'emploi d'un document administratif unique<sup>15</sup> et de procédures simplifiées pour les importateurs enregistrés, est applicable au Danemark. Les procédures douanières semblent, dans l'ensemble, y être mises en œuvre avec efficacité. Selon certains partenaires commerciaux du pays, l'administration des douanes au Danemark est efficace, moderne et diligente (Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1998). Le Danemark a, en outre, récemment encore intensifié ses efforts en vue de rationaliser les procédures douanières. Les autorités danoises ont décidé d'introduire un **nouveau système d'échanges de données informatisées (EDI)** à partir de juillet 2000 dans le cadre d'un programme national de rationalisation des opérations douanières qui implique de ramener de 38 à 8 le nombre des bureaux des douanes. Ce nouveau système vise principalement à offrir aux importateurs la possibilité de recourir à une procédure de dédouanement instantané. Cette procédure de dédouanement « juste à temps », qui sera applicable à condition que les informations électroniques pertinentes soient reçues deux heures avant l'arrivée des marchandises importées, permettra en outre une évaluation optimale des risques afin de limiter et d'empêcher au maximum les fraudes et les erreurs.

Ce programme repose sur un rapport établi par un groupe de travail en collaboration avec les milieux d'affaires (Told Skat, 1997). L'administration douanière et fiscale s'est employée à consulter largement les entreprises dans l'idée d'assurer un meilleur respect des procédures par la suite. Des consultations poussées avec ceux qui sont concernés par les aspects réglementaires des procédures douanières peuvent, en outre, fournir des informations utiles sur la façon de réduire les formalités administratives pour les importateurs autant que possible, sans pour autant compromettre les contrôles douaniers nécessaires. Une telle démarche peut permettre d'éviter les restrictions inutiles au commerce résultant des procédures douanières.

De nouvelles mesures devront être prises à l'avenir pour permettre aux produits de franchir plus facilement les frontières en rationalisant d'autres procédures comme le régime de quarantaine et les formalités de licences d'importation. Le Danemark encourage actuellement les organismes de réglementation concernés à conclure avec les bureaux des douanes des contrats écrits définissant les tâches qui incombent à ces derniers. D'autres améliorations pourraient être rendues possibles par l'informatisation d'autres procédures réglementaires dans le cadre d'un système compatible.

iv) *Réglementation des produits alimentaires*

L'approche adoptée par les autorités danoises pour réglementer les produits alimentaires est généralement similaire, un domaine pour lequel il existe une forte demande du public. La réglementation nationale met l'accent sur le fait qu'il est préférable de contrôler la **gestion de la sécurité au sein des entreprises** plutôt que de vérifier l'innocuité des produits finaux. Les pouvoirs publics estiment que leur rôle est d'approuver et de contrôler les dispositifs d'autoréglementation mis en place dans les entreprises de l'industrie agro-alimentaire (Gouvernement du Danemark, 1998b). Cette approche peut réduire les formalités administratives pour les entreprises en leur permettant d'appliquer la réglementation de la façon qui leur semble la plus efficace. Elle peut aussi être très positive pour les entreprises étrangères qui ont souvent des styles de gestion différents.

Dans un autre domaine de la réglementation des produits alimentaires, l'utilisation des **additifs** fait l'objet de trois directives communautaires et les États membres ne sont pas autorisés à appliquer d'autres réglementations de base. Le Danemark a appliqué ces directives de façon « **horizontale** », c'est-à-dire que ses prescriptions en matière d'additifs alimentaires couvrent l'ensemble des produits et non pas chaque produit séparément, comme il a été fait dans plusieurs États membres de l'UE. L'approche danoise crée moins de restrictions sur les entreprises du secteur alimentaire, qu'elles soient nationales ou étrangères.

Le Danemark a répondu à la sensibilisation du public à la question de la protection des animaux au cours du processus de production des produits alimentaires par l'introduction d'un **système facultatif de marquage**. Depuis 1998, des critères d'inspection précis sont appliqués pour la protection des bovins et des porcins après avoir été approuvé par le système communautaire de notification. Le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche veille à l'application des règles d'inspection qu'il a définies. Étant donné qu'il est pratiquement impossible d'inspecter les centres étrangers de production et d'avoir la certitude qu'ils respectent les critères de protection des animaux, il semble très difficile aux producteurs étrangers d'obtenir ce label de qualité. Bien que le Danemark ne soit pas le seul pays à avoir pris ce type d'initiative, cette situation semble indiquer que, d'une manière plus générale, les autorités devraient s'efforcer plus activement de trouver d'autres moyens d'atteindre ses objectifs dans ce domaine.

v) *Réglementation relative aux emballages : l'affaire des emballages de boissons*

Les emballages de boissons, particulièrement de bières et de boissons rafraîchissantes, font l'objet, au Danemark, d'une réglementation visant à protéger l'environnement. Depuis 1981, les producteurs locaux ne peuvent faire de la bière et des boissons rafraîchissantes gazeuses que dans des **emballages réutilisables** approuvés par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie. L'emploi de canettes est prohibé. Un système de consigne et de reprise des emballages vides a été mis en place qui enregistre un taux de retour de près de 99 % pour les bouteilles (Gouvernement du Danemark, 1998a). Au milieu des années 80, la Commission européenne a soulevé la question de l'impact de cette réglementation sur les échanges européens et saisi la Cour européenne de justice. Si la légitimité de l'objectif de protection de l'environnement n'a jamais été contestée tout au long de ce différend, plusieurs aspects des restrictions inutiles aux échanges qui sont inhérentes à la réglementation ont été débattus.

**L'arrêt de la Cour de 1988**<sup>16</sup> a disposé que la protection de l'environnement était une prescription obligatoire susceptible de limiter l'application de l'article 30 du traité de la CEE sur la libre circulation des marchandises tout en estimant que les restrictions quantitatives appliquées aux importations de boissons en provenance d'autres États membres, livrées dans des bouteilles non agréées par les autorités danoises, allaient à l'encontre de la disposition. Le Danemark a modifié son système depuis l'arrêt rendu par la Cour en 1988, mais en maintenant les éléments fondamentaux de la réglementation. L'utilisation de **canettes** est toujours prohibée et les bouteilles importées doivent toujours être couvertes par un **système de consigne et de reprise** garantissant qu'elles sont réutilisées ou recyclées. Le responsable de la commercialisation doit indiquer à l'Agence danoise pour la protection de l'environnement les types d'emballage utilisés et le système de consigne et de reprise qui est prévu. Depuis le début des années 90, le système de reprise des bouteilles a été étendu aux emballages en PETP (Gouvernement du Danemark, 1998a).

Au niveau de l'Union européenne, a été adoptée une **directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages** (94/62/EC) qui vise à protéger l'environnement et à assurer le fonctionnement du marché interne. La Commission a estimé que, compte tenu des « exigences essentielles » énoncées dans cette directive, le Danemark ne pouvait ni interdire la commercialisation de boissons en canettes, ni continuer à imposer l'utilisation d'emballages réutilisables aux producteurs locaux. Le gouvernement danois soutient que la réglementation en vigueur assure le système d'emballage le plus respectueux de l'environnement pour les bières et les boissons rafraîchissantes au Danemark et que ni la directive, ni le traité ne constituent un obstacle à cette réglementation. La Commission a décidé de porter l'affaire devant la Cour européenne de justice (Gouvernement du Danemark, 1998a). En 1995, le Danemark a entrepris, à l'appui de la réglementation en vigueur, une **évaluation du cycle de vie** de différents types d'emballages parmi lesquels figuraient des bouteilles réutilisables en verre, des bouteilles non réutilisables en verre, des canettes en aluminium, des canettes en acier, des bouteilles réutilisables en PETP et des bouteilles non réutilisables en PETP (voir les résultats pour la bière dans le tableau 7) (Gouvernement du Danemark, 1998a).

Tableau 7 **Évaluation du cycle de vie de différents types d'emballages de boissons**

Impact sur l'environnement	Bouteilles réutilisables en verre	Bouteilles non réutilisables en verre	Canettes en aluminium	Canettes en acier
Réchauffement de la planète	1-2	2-4	1-3	3-4
Formation photochimique d'ozone	1-2	2-4	1-3	3-4
Acidification	1-2	3-4	1-2	3-4
Enrichissement en éléments nutritifs	1-2	3-4	1-2	3-4

L'impact est noté de 1 à 4, le chiffre 1 correspondant à l'impact le plus faible.

Source : Agence danoise pour la protection de l'environnement, ministère de l'Environnement et de l'Énergie.

Les entreprises danoises ont aussi fait connaître leur point de vue sur la question. Les **détaillants** concernés par le système de consigne et de reprise des bouteilles se sont prononcés en faveur de la levée de l'interdiction de l'emploi de canettes. Ils ont estimé que l'utilisation de ces emballages, et plus particulièrement de ceux en aluminium, ne nuirait pas à la protection de l'environnement dans le cadre du système de consigne et de reprise, le recyclage pouvant être assuré sans difficultés sérieuses. L'utilisation de canettes peut, en outre, être préférable à celle de bouteilles du point de vue des conditions de travail des détaillants (les bouteilles sont en effet plus lourdes à manipuler que les canettes). Elle peut aussi mieux servir les intérêts des consommateurs pour les raisons suivantes: une plus grande concurrence par les prix pourra s'exercer si les bières étrangères sont autorisées à être vendues en canettes; sur le plan pratique, les boissons seront plus faciles à transporter et la consommation globale augmentera.

### 2.3.3. *Comment mieux évaluer l'impact des réglementations sur le commerce*

Le tableau qui ressort des quelques exemples précédemment mentionnés est nuancé. Dans l'ensemble, l'administration danoise s'est manifestement efforcée d'examiner l'impact de ses initiatives sur le commerce et l'investissement. Les pratiques en place semblent avoir permis d'éviter une violation directe des obligations légales internationales tout en garantissant une intervention souple et rapide des pouvoirs publics lorsque le besoin de réglementation est établi. La question se pose de savoir si les pouvoirs publics peuvent augmenter leur capacité à détecter et résoudre rapidement les problèmes en matière commerciale posés par des projets de réglementations. Cela bénéficierait au Danemark comme à ses partenaires commerciaux. Le fait que des objections aient été soulevées de temps à autres par les partenaires commerciaux du pays semble indiquer que l'impact des réglementations sur le commerce et l'investissement devrait être analysé de manière plus systématique.

Une solution évidente consisterait à renforcer l'évaluation explicite de l'incidence des réglementations sur le commerce extérieur et l'investissement étranger dans le cadre des AIR effectuées par les organismes chargés de la réglementation concernés tant en ce qui concerne la législation primaire que les règlements administratifs adoptés à des niveaux inférieurs. La participation des parties étrangères au processus de consultation pourrait renforcer ces angles particuliers d'évaluation. Les réglementations nationales pourraient être rendues plus favorables aux échanges si les procédures intra-gouvernementales intégraient les compétences des organismes chargés du commerce. Au Danemark, les responsables de la politique commerciale sont consultés lors du processus d'élaboration des réglementations, sauf si cela est considéré comme sans objet.

#### 2.4. Mesures visant à encourager l'application de normes harmonisées au niveau international

L'application de normes harmonisées est considérée comme un moyen de réduire les obstacles au commerce créés par le système réglementaire dans les cas où ces normes répondent aux préoccupations du public au niveau national. Elle a pris plus d'importance dans le système commercial mondial avec l'entrée en vigueur, à l'OMC, de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires qui encouragent l'application de normes internationales. L'application de normes harmonisées au niveau international a aussi bénéficié d'un haut degré de priorité dans le cadre du programme du **marché unique européen** en raison du rôle important qui lui a été donné dans la réduction des obstacles aux échanges entre les États membres. Cet objectif transparaît dans les initiatives prises dans le cadre de ce que l'on appelle la « **Nouvelle Approche** ». Suivant cette approche, des directives communautaires fixant les exigences essentielles à respecter pour divers aspects de l'intérêt public, comme la sécurité, sont adoptées pour des familles de produits. Ces exigences sont énoncées en termes généraux et n'incluent aucune spécification technique. Les fabricants sont, en principe, libres de choisir la spécification technique qui leur permettra de se conformer aux exigences essentielles. L'utilisation des normes harmonisées européennes apporte, toutefois, un avantage certain aux entreprises en faisant bénéficier leurs produits d'une présomption de conformité à ces exigences. Les organismes de normalisation européens comme le CEN et le CENELEC sont chargés d'élaborer les normes européennes pour les produits pour lesquels des directives « Nouvelle Approche » ont été adoptées (pour plus de détails sur la Nouvelle Approche, voir l'encadré 5).

Dans le cadre de ce système, les autorités réglementaires sont encouragées à recourir aux normes harmonisées. En même temps, les travaux des organismes nationaux de normalisation consistent de plus en plus à transposer les normes internationales ou régionales au niveau national ou à diffuser l'information et à formuler la position nationale vis-à-vis des travaux de normalisation entrepris au niveau européen, plutôt qu'à créer des normes spécifiquement nationales. Les règles européennes prévoient un *statu quo*, c'est-à-dire que les travaux de normalisation entrepris au niveau national doivent être interrompus lorsqu'il est jugé approprié d'entreprendre ces travaux au niveau européen. Les spécifications techniques adoptées au niveau européen sont aussi largement intégrées dans les réglementations dans les secteurs non couverts par les directives « Nouvelle Approche », comme le secteur automobile (voir la section 3.3).

L'encouragement à utiliser des normes harmonisées dans le contexte de l'UE fournit un cadre général à l'action gouvernementale en matière dans plusieurs secteurs de réglementation. Il est en outre expressément indiqué dans les règles régissant les **marchés publics** que les normes européennes et internationales priment sur les normes purement nationales. Aucune disposition générale n'encourage, toutefois, l'utilisation de normes harmonisées dans les secteurs autres que ceux évoqués plus haut. Le Danemark a activement œuvré en faveur de l'harmonisation des normes. **Dansk Standards** est le seul organisme officiel de normalisation. C'est un organisme privé, agréé en vertu de la loi relative aux instituts de services technologiques<sup>17</sup>. Pratiquement toutes les normes nationales publiées par Dansk Standards sont la transposition de normes internationales ou européennes. Sur 2 812 normes publiées en 1996-1997, 36 seulement étaient purement nationales, ce qui signifie que 98.7 % des normes danoises publiées pendant cette période étaient des normes harmonisées.

L'intérêt du Danemark pour l'harmonisation des normes se manifeste aussi par sa contribution aux travaux internationaux menés dans ce domaine sur l'idée que l'harmonisation des normes renforce sa position dans les échanges internationaux. Un exemple récent est le rapport publié en 1997, par l'Agence du commerce et de l'industrie (Gouvernement du Danemark, 1997a). Ce rapport a été favorablement accueilli par la Commission européenne pour le bilan qu'il a dressé des domaines dans lesquels la normalisation européenne devait encore progresser (Commission des communautés européennes, 1998b). Il a constaté l'énorme retard pris par les travaux de normalisation. En mai 1999, la Commission avait mandaté 2816 normes harmonisées dans des domaines couverts par la Nouvelle Approche, à l'exclusion

des matériaux de construction pour lesquels un programme de normalisation est encore en cours de développement. De ces normes mandatées, 1 136 (40 %) avaient été ratifiées, 878 (31 %) étaient en voie d'être approuvées et 802 (29 %) étaient en cours d'élaboration<sup>18</sup>. Ce rapport a aussi constaté des résultats très variables selon les secteurs : toutes les normes relatives à la sécurité des jouets ont été approuvées alors qu'aucune norme harmonisée n'a été mise au point dans le cadre de la directive concernant les produits de construction. Dans le domaine des machines par exemple, 20 % environ seulement des normes ont été ratifiées. Les auteurs du rapport ont, en outre, recommandé les mesures suivantes pour améliorer l'efficacité de la normalisation européenne: l'emploi plus systématique des technologies de l'information, un recours effectif au vote, la restructuration du CEN et du CENELEC et l'octroi, par les organismes de normalisation, d'une haute priorité aux travaux relatifs au marché unique.

Les bonnes performances enregistrées par le Danemark dans le secteur **alimentaire** lui ont permis de contribuer à l'harmonisation internationale des normes dans ce domaine. Le Danemark participe au Codex Alimentarius depuis sa création en 1966. Les normes adoptées par ce Codex ne sont fondamentalement pas contraignantes pour les pays participants mais elles ont pris davantage d'importance récemment depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Dans ce domaine, toutefois, un certain nombre de pays, dont le Danemark, ont décidé depuis peu d'appliquer un système facultatif de marquage. Dans d'autres domaines, le Danemark a aussi pris des mesures réglementaires que ses partenaires commerciaux ont jugé contraires à la politique d'harmonisation menée au niveau européen (comme on l'a vu plus haut avec les emballages).

Le secteur de la **construction** offre l'exemple d'un secteur dans lequel les efforts entrepris en faveur de l'application de normes harmonisées devraient être intensifiés au niveau européen et les règles en matière de concurrence être plus strictement appliquées par le Danemark. La directive concernant les produits de construction, qui couvre tous les types des produits de construction, a été adoptée en 1989. Bien qu'elle respecte la « Nouvelle Approche », les exigences essentielles qu'elle énonce doivent être complétées par des documents interprétatifs pour que le principe de la libre circulation soit respecté au sein du marché unique pour ces produits. À la différence de ce qui se passe pour d'autres domaines couverts par les directives « Nouvelle Approche », une harmonisation obligatoire détaillée doit donc intervenir dans ce secteur, sinon les fabricants ne pourront bénéficier des effets positifs de cette directive. Les travaux d'harmonisation au niveau européen se sont heurtés à de sérieuses difficultés jusqu'à présent et ils n'ont pas permis d'élaborer la moindre norme harmonisée dans ce domaine. Cela a été surtout imputé à l'absence de méthodes communes pour tester les produits et aux réticences de nombreux États membres. L'incapacité à mettre rapidement en application la directive concernant les produits de construction s'est traduite par une segmentation du marché de ces produits en Europe. Les résultats enregistrés par le Danemark dans ce secteur sont également médiocres si l'on en juge par le niveau élevé des coûts de la construction de logements. Plusieurs obstacles traditionnels à la concurrence dans le secteur de la construction ont été recensés : les ententes lors des soumissions sont fréquentes, et même parfois encouragées par les dispositions juridiques afférentes aux marchés de construction ; la très forte segmentation créée par la définition des emplois et la tradition artisanale se traduisent par des prix plus élevés pour les services ; enfin, le marché des produits de construction est très concentré. La Direction de la concurrence s'est attaquée avec succès à certains de ces problèmes, tels que la cartellisation (voir rapport de référence au chapitre 2), mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que les consommateurs danois puissent bénéficier de l'harmonisation européenne du marché des produits de construction. Pour les **services professionnels**, le mécanisme européen n'a pas permis de lancer un processus d'harmonisation des qualifications similaire à celui observé pour les familles de produits couvertes par la Nouvelle Approche.



**Encadré 5. Harmonisation et évaluation de la conformité au sein de l'Union européenne – La Nouvelle Approche et l'Approche Globale**

La nécessité d'harmoniser les règlements techniques lorsque l'application de règles divergentes par les États membres portent préjudice au bon fonctionnement du marché commun a été prise en compte par le Traité de Rome dans ses articles 100 à 102 relatifs au rapprochement des législations. En 1985, il est devenu clair que les procédures traditionnelles d'harmonisation ne pouvaient plus permettre la réalisation du Marché Unique. De fait, cette approche était grevée par le caractère très précis des spécifications ; dès lors, leur adoption au niveau politique était difficile et demandait beaucoup de temps ; leur contrôle au stade de l'application était contraignant et elles nécessitaient de fréquentes mises à jour pour être adaptées au progrès technique. Il était donc indispensable d'adopter une nouvelle politique d'harmonisation et de normalisation techniques pour assurer effectivement la libre circulation des marchandises instituée par le marché unique. La voie pour y parvenir a été ouverte par la Cour de justice des Communautés européennes qui, dans son célèbre arrêt « Cassis de Dijon »<sup>19</sup>, a considéré que l'article 30 du Traité de Rome exigeait que des biens commercialisés légalement dans un État membre soient acceptés dans les autres, sauf si les règles nationales imposaient un plus haut niveau de protection dans le cadre d'un ou plusieurs objectifs prioritaires et peu nombreux. Cet arrêt a ouvert la porte à une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection requis et à une harmonisation axée uniquement sur ces niveaux de protection et non sur la solution technique permettant d'y parvenir.

En 1985, le Conseil de l'UE a adopté la « Nouvelle Approche », aux termes de laquelle l'harmonisation ne devait plus se traduire par des règles techniques détaillées, mais consisterait simplement à définir des exigences essentielles concernant la santé, la sécurité et d'autres aspects<sup>20</sup>, que les produits industriels devaient respecter pour pouvoir être commercialisés. Cette « Nouvelle Approche » de l'harmonisation a été complétée, en 1989, par « l'Approche Globale » qui a établi des procédures d'évaluation de la conformité, des critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, la reconnaissance mutuelle et l'accréditation. Étant donné que selon la Nouvelle Approche, les exigences essentielles doivent être harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette approche est appropriée seulement lorsqu'il est vraiment possible d'opérer une distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, lorsqu'une large gamme de produits est suffisamment homogène ou un risque horizontal identifiable pour permettre la définition d'exigences essentielles communes, et lorsque la famille de produits ou le risque concerné se prête à la normalisation. De plus, la Nouvelle Approche n'est pas appliquée dans les secteurs où la législation communautaire était bien développée avant 1985.

Selon la Nouvelle Approche, les fabricants ne sont tenus de respecter que les exigences essentielles, qui sont rédigées de manière à être génériques, à ne pas nécessiter de mise à jour et à ne pas impliquer de solution technique unique. Ils sont libres de recourir à n'importe quelle spécification technique qu'ils jugent appropriée pour satisfaire à ces exigences. Les produits conformes à ces exigences peuvent circuler librement sur le marché européen.

Dans le cadre de la Nouvelle Approche, l'harmonisation des normes n'est pas indispensable. Cependant, elle constitue la voie privilégiée pour démontrer la conformité aux exigences essentielles. L'élaboration, au niveau européen, de spécifications techniques répondant à ces exigences n'est plus du ressort des organes gouvernementaux européens, mais relève des organismes européens de normalisation mandatés par la Commission et doit être mise en œuvre sur la base des orientations générales convenues entre ces organismes et la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) sont tous signataires du Code de pratique de l'Accord de l'OMC sur les OTC. Lorsque les normes harmonisées élaborées par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI sont identifiées par la Commission comme correspondant à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, leurs références sont publiées au Journal officiel et elles entrent en vigueur dès lors qu'un État membre les a transposées dans sa réglementation nationale et a retiré les normes nationales éventuellement incompatibles avec elles. Ces normes ne sont pas obligatoires. Toutefois, la conformité à ces normes confère une présomption de conformité aux exigences essentielles définies par les directives « Nouvelle Approche » dans tous les États membres.

Le fabricant peut toujours choisir de démontrer la conformité de ses produits aux exigences essentielles par d'autres moyens. Cela est évidemment nécessaire lorsqu'il n'existe pas (ou pas encore) de normes européennes harmonisées. Chaque directive « Nouvelle Approche » précise les procédures à suivre pour l'évaluation de la conformité. Ces procédures sont choisies dans une liste de procédures équivalentes établies par l'Approche Globale (appelées « modules ») et elles répondent aux besoins propres à chaque situation. Cela peut aller d'une simple déclaration de conformité du fournisseur jusqu'à l'assurance qualité de la totalité du produit, en passant par un examen par une tierce partie. Les pouvoirs publics nationaux sont responsables de la désignation et de la notification des organismes compétents habilités à procéder à l'évaluation de conformité mais elles n'interviennent pas elles-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'une tierce partie est nécessaire, les fournisseurs peuvent s'adresser à n'importe quel organisme notifié au sein de l'Union européenne. Les produits qui ont passé avec succès les procédures d'évaluation appropriées se voient alors accorder le marquage CE qui leur permet de circuler librement dans tous les États membres mais qui implique aussi que le fabricant accepte l'entière responsabilité du produit<sup>21</sup>.

L'intérêt de la Nouvelle Approche et de l'Approche Globale tient à la limitation des exigences juridiques au strict nécessaire et à la liberté laissée au fabricant du choix de la solution technique permettant de satisfaire à ces exigences. En même temps, en introduisant une concurrence à l'échelon de l'UE entre organismes notifiés et en renforçant la confiance dans leur compétence grâce à leur accréditation, l'évaluation de conformité échappe au contrôle national. Au lieu de constituer un moyen d'imposer des exigences définies par les gouvernements, le système de normes est mis au service de l'industrie pour offrir des solutions viables, sans être en principe obligatoires, pour respecter les exigences essentielles. Si la Nouvelle Approche et l'Approche Globale ont réussi à créer un processus plus souple et plus efficient de normalisation harmonisée dans l'Union européenne, cela tient dans une très large mesure à la fiabilité des organismes européens de normalisation et de certification et à l'efficacité du contrôle exercé par les États membres. Premièrement, les organismes européens de normalisation et de certification doivent posséder un haut degré de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis des intérêts particuliers et être en même temps capables d'élaborer promptement les normes nécessaires pour traduire concrètement les exigences essentielles. Deuxièmement, chaque État membre a la responsabilité de veiller au respect du marquage CE et de s'assurer que seuls des produits conformes aux exigences essentielles sont vendus sur son marché. Si des tests effectués par un organisme notifié sont contestés, c'est aux autorités de tutelle de l'État membre concerné qu'il revient d'examiner la question.

Source : Swann (1995) ; Commission des communautés européennes (1994, 1996c, 1997) et le site Internet sur la Nouvelle Approche développé par la Commission européenne, l'AELE, le CEN, le CENELEC et l'ETSI (Commission des communautés européennes, 1999b).

## **2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires étrangères et des évaluations de conformité réalisées à l'étranger**

Dans la perspective d'une ouverture optimale des marchés, la reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires étrangères, comme les règles techniques définies par d'autres autorités nationales, et des évaluations de conformité réalisées à l'étranger, comme la certification par des organismes étrangers, sont de plus en plus considérées comme un élément important de la réforme de la réglementation. Ces mesures peuvent réduire les charges administratives auxquelles sont soumises les entreprises engagées dans des activités commerciales internationales. Ces entreprises doivent respecter des exigences réglementaires identiques dans plusieurs pays, elles peuvent faire des économies importantes si l'évaluation de conformité effectuée dans un pays est reconnue ailleurs. La reconnaissance de l'équivalence peut contribuer à ouvrir les marchés même l'harmonisation des normes d'un produit particulier n'est pas réalisable entre des partenaires commerciaux, même si elle peut, et c'est d'ailleurs souvent le cas, soutenir mutuellement l'harmonisation. Dans la mesure où les autorités dans chaque pays doivent veiller à l'application effective des réglementations sur le territoire national, les autorités des autres pays doivent s'assurer que l'équivalence est bien établie et peut être vérifiée. Cela signifie que la reconnaissance de l'équivalence exige une étroite coopération entre les autorités des différents pays.

### 2.5.1. *La reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne : l'Approche Globale et les accords de reconnaissance mutuelle*

Au sein de l'Europe, cette coopération est assurée dans le cadre de l'**Approche Globale** définie par l'UE (voir l'encadré 5). Pour les familles de produits pour lesquelles des directives « Nouvelle Approche » sont adoptées, le **principe de la reconnaissance mutuelle**, qui a été rendu explicite en 1977 par l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes « Cassis de Dijon », est appliqué selon les modalités définies dans le cadre de l'Approche Globale. Lorsqu'une évaluation de conformité par une tierce partie est requise, elle peut être effectuée par n'importe quel des organismes notifiés par chaque État membre. Chaque État membre de l'UE est chargé de veiller au maintien des compétences techniques de ces « organismes notifiés ». Cette responsabilité est un des fondements de la reconnaissance mutuelle, par exemple pour la certification des produits par une tierce partie, sur le marché européen. En vertu de ce dispositif européen, le Danemark reconnaît l'équivalence des mesures prises par d'autres États membres de l'UE.

L'UE a conclu et négocie actuellement avec des pays extérieurs des **accords de reconnaissance mutuelle** (voir le tableau 8). Jusqu'à présent, ces accords ne couvrent que le domaine de l'évaluation de conformité, c'est-à-dire la certification, la données d'essai et les marques de conformité. Ils précisent les conditions dans lesquelles chaque partie acceptera ou reconnaîtra les résultats des procédures d'évaluation de la conformité produits par les autorités responsables de l'évaluation de la conformité d'une autre partie. Ils profitent particulièrement aux petites et moyennes entreprises qui peuvent ainsi utiliser des installations locales moins coûteuses pour l'examen et la certification de produits destinés à l'exportation. De ce fait, le Danemark reconnaît aussi l'équivalence des évaluations de conformité effectuées par des pays comme les États-Unis<sup>22</sup>, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour un certain nombre de produits tels que les équipements de télécommunications et le matériel électrique de basse tension. L'étendue des mesures étrangères dont le Danemark reconnaît l'équivalence peut donc être accrue par le biais soit de l'élaboration de directives européennes « Nouvelle Approche » pour des familles de produits non couvertes par les directives actuelles, soit de la conclusion de nouveaux accords de reconnaissance mutuelle avec des pays non européens impliquant de nouveaux pays et/ou portant sur de nouveaux produits.

De nombreuses initiatives en matière de reconnaissance d'équivalence ont été lancées pour les produits, mais l'UE a élaboré et gère aussi un système de **reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles** entre les États membres à l'aide de plusieurs directives concernant des catégories particulières de services. L'UE cherche maintenant à étendre le système aux pays tiers. Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen sur le **nouveau marché transatlantique**, la Commission évoque le rôle que la reconnaissance mutuelle peut jouer dans la réduction des obstacles aux échanges de services en ce qui concerne notamment les services professionnels, les services d'éducation et de formation et les services financiers (Commission des communautés européennes, 1998d).

Tableau 8. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou actuellement négociés par l'Union européenne

	Accords de reconnaissance mutuelle							Protocoles relatifs aux accords européens d'évaluation de la conformité <sup>d</sup>			
	Australie	Nlle-Zélande	États-Unis	Canada	Israël	Japon	Suisse	Répub. tchèque	Hongrie	Estonie	Lettonie
Équipement et outillage pour la construction							✓				N
BPL <sup>a</sup> pour les produits chimiques			N	N							
BPF <sup>b</sup> pour les produits pharmaceutiques	✓	✓	✓	✓		N	✓			N	N
BPL <sup>a</sup> pour les produits pharmaceutiques					✓		✓			N	N
Dispositifs médicaux	✓	✓	✓	✓		N	✓		N		
Médicaments vétérinaires			N								
Matériel électrique de basse tension	✓	✓	✓	✓			✓	N	N	N	N
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	✓	✓		N	✓	N	N	N	N
Équipements terminaux de télécommunications	✓	✓	✓	✓		N	✓			N	
Équipements sous pression	✓N <sup>c</sup>	✓N <sup>c</sup>				N	✓	N			
Matériel et systèmes utilisés en atmosphère explosive							✓	N			
Éléments de fixation			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	✓						✓				
Équipements de protection individuelle							✓	N	N		
Bateaux de plaisance			✓	✓							
Jouets							✓				
Denrées alimentaires										N	N

✓ Accord conclu

N Accord en cours de négociation

a Bonnes pratiques de laboratoire

b Bonnes pratiques de fabrication

c L'accord couvre les matériels sous pression simples. Il est envisagé de l'étendre à d'autres matériels à pression.

d En février 1997, la Commission européenne a signé, avec la Pologne, un accord sur les mesures préparatoires ouvrant la voie à un protocole concernant l'accord européen d'évaluation de la conformité.

Source : Commission des communautés européennes.

### 2.5.2. L'accréditation

L'accréditation est une procédure en vertu de laquelle un organisme compétent reconnaît officiellement qu'un organisme ou un individu est qualifié pour mener à bien certaines tâches<sup>23</sup>. Elle implique l'évaluation et le contrôle réguliers, par une tierce partie, des laboratoires et des organismes de certification et d'inspection pour s'assurer de leur compétence technique par rapport à des critères établis. Elle permet d'établir la confiance dans la compétence des organismes d'évaluation de la conformité, ce qui est indispensable à la reconnaissance mutuelle à l'intérieur du marché unique. Elle constitue **l'infrastructure de l'évaluation de la conformité**, sur le plan réglementaire comme sur le plan non réglementaire. La Commission européenne a clairement indiqué que les systèmes d'accréditation, dans le contexte de l'Approche Globale, peuvent être utilisés pour évaluer les organismes désireux de faire partie des « organismes notifiés ». Elle estime aussi, toutefois, que l'accréditation ne dégage pas de leur responsabilité les autorités nationales, mais qu'elle peut fournir un appui technique aux autorités pour les décisions relatives aux organismes notifiés (Commission des communautés européennes, 1997b). La coopération internationale en matière d'accréditation est considérée, dans le cadre de ce rôle bien précis, comme un moyen important de soutenir les efforts en faveur de la reconnaissance de l'équivalence des dispositifs réglementaires.

Le système danois d'accréditation, **DANAK** (Dansk Akkreditering), est rattaché à l'Agence danoise du commerce et de l'industrie, mais il en est indépendant. Il assure lui-même son financement et un recours contre ses décisions ne peut être formé qu'auprès d'une commission de recours. Bien qu'aucune disposition juridique générale n'incite les responsables de la réglementation à recourir à l'accréditation, celle-ci a de plus en plus tendance à être utilisée dans les réglementations. Dans ces cas, les responsables de la réglementation au Danemark utilisent des certificats ou des échantillons d'essai produits par des organismes de certification ou des laboratoires accrédités par DANAK. DANAK participe aussi à un accord de coopération internationale organisé dans le cadre de la « Coopération européenne pour l'accréditation » (EA) qui englobe les organismes d'accréditation de l'UE et il accepte les évaluations effectuées par ses pairs. L'accréditation est de plus en plus perçue comme le fondement technique indispensable aux accords de reconnaissance mutuelle à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Europe (Commission des communautés européennes, 1997b). Il est ainsi nécessaire que le Danemark poursuive les efforts qu'il a entrepris en vue de consolider ses capacités d'accréditation.

#### Encadré 6. L'accréditation dans l'Union européenne

L'accréditation est une procédure selon laquelle un organe ayant autorité reconnaît officiellement qu'un organisme ou une personne est compétente pour accomplir des tâches spécifiques<sup>24</sup>. L'accréditation nécessite que les laboratoires, les organismes de certification et d'inspection, fassent l'objet d'une évaluation et d'un audit, à la fois dans le domaine réglementaire et non réglementaire, sur leurs compétences techniques par un organisme indépendant selon des critères publiés. Il peut exister plus d'un organisme national d'accréditation tant que la distribution des tâches est clairement établie.

La Commission européenne a mandaté des normes harmonisées dans la série EN 45000 qui établissent, entre autres, des critères de mesure de la compétence technique, de l'impartialité et de l'intégrité des organismes d'accréditation. La plupart reprennent les normes internationales et les autres sont fondées sur des normes internationales<sup>25</sup>. L'accréditation à la norme EN 45000 correspondante confère une présomption de compétence en matière d'évaluation de la conformité selon l'Approche Globale.

La Coopération européenne pour l'accréditation (EA)<sup>26</sup> est née en 1997. Elle a pour objet de promouvoir l'acceptation internationale des certificats et rapports émis par les organisations accréditées par ses membres. Les organismes d'accréditation reconnus sur le plan national dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE et dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne peuvent candidater pour devenir des membres à part entière. Les membres de l'EA doivent remplir des critères spécifiés dans les normes européennes publiées dans la série EN 45000.

L'EA a établi des accords multilatéraux entre ses membres dans les domaines de la calibration, des essais et de la certification des produits, systèmes de qualité, systèmes de gestion du personnel et de l'environnement. L'EA a également signé des accords bilatéraux avec des organismes d'accréditation de Hong Kong Chine, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'Afrique du Sud. Les signataires des accords multilatéraux et bilatéraux sont soumis à des évaluations régulières.

La coopération internationale en matière d'accréditation est considérée une mesure importante de soutien et de promotion de l'acceptation mutuelle des certificats et rapports émis par les organismes d'évaluation de la conformité accrédités. Le Forum international de l'accréditation (IAF : International Accreditation Forum) qui inclut des membres d'Europe, d'Asie et d'Amérique, est parvenu à un accord multilatéral dans le domaine de la certification des systèmes de qualité qui comptait des signataires originaires de 19 pays en décembre 1998. La prochaine étape pourrait être l'expansion de cet accord à des organismes de certification des systèmes de gestion du personnel et de l'environnement.

Une évolution semblable est en cours dans le domaine de l'accréditation des laboratoires, au sein de la Coopération internationale pour l'accréditation des laboratoires (ILAC : International Laboratory Accreditation Co-operation)<sup>27</sup>. L'ILAC est formellement devenue une coopération en 1996 lorsque 44 organismes nationaux ont signé un Mémorandum d'accord. Ce Mémorandum établit les bases d'un éventuel accord multilatéral entre les organismes membres de l'ILAC. Un tel accord favorisera et facilitera une plus grande acceptation internationale des données d'essai et l'élimination des obstacles techniques au commerce.

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

Les bénéfices de marchés ouverts peuvent être réduits par des dispositions réglementaires laxistes à l'égard des conduites anticoncurrentielles ou par l'inaction face à des actions privées ayant le même effet. Il est donc important que les institutions chargées de la réglementation permettent bien aux entreprises nationales et étrangères, qui sont affectées par des pratiques anticoncurrentielles, de présenter leurs positions. L'existence de procédures d'enregistrement et de traitement des plaintes portant sur des dispositions réglementaires ou des initiatives privées qui gênent l'accès aux marchés et l'exercice d'une concurrence effective par des entreprises étrangères, la nature des institutions chargées de traiter ces plaintes et le respect des délais fixés (s'ils existent) constituent donc des questions fondamentales du point de vue de l'ouverture internationale des marchés. Cette section examine, sous ces angles, comment les principes de la concurrence sont appliqués au Danemark alors que le rapport de référence au chapitre 3 analyse la politique danoise de la concurrence d'un point de vue plus général.

Au Danemark, c'est le **Conseil de la concurrence** qui prend les décisions et les initiatives fondamentales relatives au droit de la concurrence. Il est habilité à formuler des injonctions contre les infractions, à accorder et à supprimer les exemptions consenties à titre individuel et à certifier qu'un comportement dénoncé n'entre pas dans le champ de l'interdiction frappant les accords restrictifs. Il peut enjoindre d'annuler ou de modifier des accords, des décisions et des conditions commerciales, limiter les prix ou les profits (ou préciser les règles de leur calcul) pendant une période maximum d'un an, exiger d'une entreprise qu'elle traite avec une autre ou obliger à permettre l'accès à des équipements collectifs essentiels. Il est composé de 19 membres, dont neuf (y compris le président) ne doivent avoir aucun lien avec le monde des affaires ou les associations de défense des consommateurs. La **Direction de la concurrence**, au ministère des Entreprises et de l'Industrie, assure le secrétariat du Conseil de la concurrence qui lui délègue ses pouvoirs pour le règlement de situations analogues à celles sur lesquelles il a déjà statué. Lorsqu'elle traite ces cas, la Direction de la concurrence agit, comme le Conseil, en toute indépendance vis-à-vis du ministère des Entreprises et de l'Industrie. Un léger conflit peut, toutefois, exister entre son intégration au ministère de l'Industrie, où sont généralement défendus les intérêts et préoccupations des entreprises, et sa fonction de « procureur » contre les entreprises et l'industrie.

La **Cour d'appel chargée de la concurrence** est la première juridiction devant laquelle un pourvoi peut être formé contre une décision du Conseil. Elle est présidée par un juriste de la Cour suprême danoise. Elle connaît aussi des recours formés par d'autres conseils contre les décisions concernant la tarification des services publics. C'est une institution administrative et non judiciaire. La loi sur la concurrence ne fixe pas de critère pour les recours, ni de normes pour les décisions de la Cour. Le Conseil de la concurrence ne peut se pourvoir contre ces dernières. La procédure de recours n'implique généralement pas d'audience. La possibilité pour les parties de demander réparation auprès de l'administration est limitée. Si le Conseil rejette une plainte, le plaignant ne peut se pourvoir contre cette décision devant la Cour d'appel. Toutefois, si la Direction de la concurrence décide de ne pas donner suite à une plainte, elle doit justifier cette décision, la loi relative à l'administration publique obligeant les organismes gouvernementaux à donner les raisons du rejet d'une plainte.

Ni le Conseil, ni la Direction de la concurrence ne sont habilités à imposer des amendes. Celles-ci ne peuvent l'être que par les tribunaux. Des actions privées peuvent maintenant être intentées en vertu du code civil pour des dommages provoqués par un comportement prohibé par la loi relative à la concurrence. Il n'est pas nécessaire qu'elles reposent sur une décision définitive antérieure du Conseil ou de la Direction de la concurrence. Aucune action civile n'a cependant encore été intentée pour obtenir des dommages-intérêts au titre de la loi sur la concurrence. Les tribunaux de première instance sont compétents pour connaître de ces affaires ; une partie peut saisir directement l'instance supérieure si la demande d'indemnité porte sur un montant supérieur à 500 000 couronnes danoises. Les pourvois sont formés devant la Cour suprême.

Il semble que le **traitement national** s'applique en bonne et due forme pour les procédures précédemment décrites de sorte que les entreprises étrangères peuvent effectivement chercher à obtenir réparation pour des actions qu'elles jugent anticoncurrentielles. Ceci dit, les entreprises des États membres de l'UE qui se heurtent à des obstacles au commerce du fait d'une mesure réglementaire peuvent obtenir une aide de l'Agence du commerce et de l'industrie qui relève du ministère des Entreprises et de l'Industrie. L'Agence examine leur plainte et peut soumettre la question à la Commission européenne. Elle s'occupe principalement des plaintes des États membres de l'UE mais elle est habilitée à traiter celles formulées par la Norvège et des pays d'Europe centrale et orientale. Les entreprises des autres pays n'ont pas accès à cette facilité. Toutefois, si des entreprises se heurtent à des dispositions réglementaires ou à des initiatives privées qui gênent l'accès aux marchés et sont anticoncurrentielles, elles peuvent tenter une action privée, qui n'est pas conditionnée par une intervention antérieure de la Direction de la concurrence. Les entreprises étrangères peuvent aussi porter plainte auprès de cette dernière.

Le fait que les entreprises étrangères soient traitées comme les entreprises nationales ne signifie bien sûr pas nécessairement qu'il n'existe pas de risque que des procédures administratives lourdes et complexes rendent difficile l'entrée des entreprises étrangères ou locales sur le marché. Il est intéressant de noter à cet égard qu'une coopération dans le domaine de la commercialisation et de la tarification est autorisée en vertu d'une **exemption spéciale** des dispositions de la loi sur la concurrence, qui s'applique aux accords conclus entre des chaînes de coopératives du commerce de détail<sup>28</sup>. Ces accords sont fréquents sur le marché danois. L'exemption est soumise à des seuils reposant sur les parts de marché. Les réglementations qui ont une incidence sur l'exploitation commerciale et l'entrée en activité des entreprises empêchent aussi la concurrence, jusqu'à un certain point. Ces restrictions à la création de grandes surfaces et la réglementation des heures d'ouverture peuvent empêcher une distribution efficace des produits offerts par les nouveaux venus sur le marché qui, surtout lorsqu'ils sont étrangers, peuvent avoir besoin de réaliser des économies d'échelle pour avoir accès au réseau de distribution du commerce de détail.

Il convient de noter, en ayant ce qui précède à l'esprit, que l'exercice d'un pouvoir de marché ou son extension à un autre marché par une entreprise en situation de monopole, dont les activités sont réglementées ou protégées, constitue une situation particulière qui est préoccupante. Les lois relatives aux

monopoles ou les dispositions réglementaires appliquées à certains marchés ne s'attaquent pas au problème de fond qui se pose alors et pour lequel on parle parfois « d'utilisation abusive de la réglementation ». Les entreprises étrangères et les commerces peuvent être affectés de deux façons: d'une part, une entreprise locale en situation de monopole, dont les activités sont réglementées, peut bénéficier d'un avantage abusif par rapport aux entreprises ou aux produits étrangers sur un marché national non réglementé et, d'autre part, une entreprise étrangère en situation de monopole et assujettie à des dispositions réglementaires peut exploiter les avantages que lui procure la protection dont elle jouit sur le marché national pour bénéficier d'un avantage abusif sur un autre marché.

À cet égard, on peut juger préoccupant le fait que les mesures récentes de privatisation et de déréglementation aient créé des monopoles ou aient renforcé la position des entreprises locales en situation de monopole qui peuvent dresser des obstacles stratégiques à l'entrée sur le marché ayant pour effet d'augmenter le coût pour les concurrents nationaux et étrangers. Par exemple, dans le **secteur des télécommunications**, bien que l'entreprise dominante, Tele Danmark, ait pour société mère l'entreprise américaine, Ameritech, le contrôle qu'elle exerce sur le réseau de distribution local peut empêcher la concurrence de nouvelles entreprises étrangères et nationales. Il est intéressant de noter, sur ce point, que des objections ont été formulées aux politiques d'interconnexion suivies par Tele Danmark. (Voir aussi la section suivante sur les services de télécommunications.)

Il ressort de cet examen de l'application des principes de la concurrence du point de vue de l'ouverture des marchés que les performances du Danemark sont, à cet égard, relativement satisfaisantes. Sur le plan formel, les principes de la concurrence sont appliqués de façon non discriminatoire. S'il y a un aspect sur lequel on peut s'interroger, c'est le déroulement effectif des procédures en raison d'un certain chevauchement des dispositions réglementaires et de la complexité du système d'application. L'ouverture relative de l'économie danoise aux entreprises étrangères se reflète néanmoins dans la façon dont les principes de la concurrence sont appliqués.

### 3. EXAMEN DE QUELQUES SECTEURS

#### 3.1. *Les services de télécommunications*

Le marché danois des services de télécommunications a été entièrement ouvert à la concurrence en juillet 1997 à l'issue d'un processus d'ouverture progressif (pour plus de détails, voir le rapport de référence au chapitre 6). Le Danemark a **totalemment libéré l'accès à son marché** puisque celui-ci n'est pas conditionné par l'obtention d'une licence ou une procédure d'enregistrement. Aucune restriction ne limitant, en outre, les activités autorisées, les consommateurs se sont vu offrir une large gamme de services par les exploitants. Les autorités danoises se sont, en outre, notablement efforcées de rendre la concurrence plus efficace en mettant en place des **mesures essentielles de sauvegarde** dans des domaines tels que l'interconnexion et la sélection préalable des opérateurs. Tous ces efforts, motivés par l'objectif politique de disposer des « services de télécommunications les plus performants et les moins chers avant l'an 2000 », se sont traduits par une intensification de la concurrence surtout sur le marché de la téléphonie mobile et le marché des communications internationales.

Le Danemark a aussi ouvert son marché à la concurrence internationale. Dans ce secteur, la réglementation danoise ne comporte aucune disposition discriminatoire, y compris en ce qui concerne la participation étrangère alors que ce type de restriction est fréquent dans d'autres pays de l'OCDE. Le marché danois des télécommunications se singularise par un **degré élevé de pénétration étrangère**. Une compagnie américaine (Ameritech) détient une participation majoritaire dans Tele Danmark qui reste de loin l'exploitant dominant. Ses concurrents sont aussi sous contrôle étranger. Telia et Tele 2 sont détenus à



100 % par des entreprises suédoises tandis que Mobilix est contrôlée majoritairement par France Télécom. Cette situation est bien différente de celle observée dans de nombreux pays de l'OCDE dont les anciens monopoles continuent d'être en partie contrôlés par les pouvoirs publics et qui ont veillé à ce que le processus de privatisation aboutisse à une large dispersion des actions. La liberté totale d'accès au marché danois et l'absence de restriction au contrôle étranger se sont traduites par l'entrée sur le marché de plusieurs exploitants internationaux comme Global One, Unisource, AT&T et Tele8, qui fournissent des services internationaux de pointe tels que les services de réseau virtuel privé. L'ouverture du marché danois s'est reflétée dans les accords commerciaux conclus par le Danemark et dans la façon dont le Danemark a mis en œuvre ces accords. En libéralisant totalement son marché en juillet 1996, le Danemark a devancé de 18 mois la date limite du 1er janvier 1998 fixée par la directive européenne. En outre, il n'a formulé aucune exemption dans l'engagement pris par l'Union européenne vis-à-vis de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base.

Dans l'ensemble, les **prix des services des télécommunications pour le consommateur final** observés au Danemark ont figuré parmi les plus faibles enregistrés dans la zone de l'OCDE. Bien que d'autres pays le rattrapent rapidement sur ce plan et le surpassent même dans certains domaines depuis l'introduction de la concurrence, le Danemark continue de bénéficier, pour de nombreux services, de l'une des tarifications les plus faibles, ce qui a été profitable à l'industrie et aux consommateurs locaux. La concurrence exercée sur le marché s'est aussi traduite par la mise à disposition de plusieurs services novateurs.

Cependant, malgré le développement de la concurrence, l'ancien monopole **Tele Danmark** continue de détenir une position dominante dans plusieurs segments importants du marché. Le développement de la concurrence sur le réseau local a été en partie gêné par la position dominante occupée par Tele Danmark dans les infrastructures, telles que la télévision câblée, qui peuvent permettre d'offrir des services vocaux. Ceci, joint à certaines **déficiences du cadre réglementaire** pour l'application des mesures de protection de la concurrence, suscite un certain nombre de craintes pour l'avenir et constitue un problème auquel les autorités danoises devront s'attaquer. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à affaiblir le pouvoir de réglementation de l'Agence nationale des télécommunications vis-à-vis de l'exploitant dominant. Celui-ci n'a, tout d'abord, pas fait l'objet d'une réglementation asymétrique appropriée et la solution des différends relatifs à l'interconnexion a souvent été différée dans son intérêt. Les partenaires commerciaux ont aussi attiré l'attention sur la question de l'interconnexion (Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 1999). Le bilan de l'action des autorités danoises en ce qui concerne l'ouverture du marché des télécommunications est positif. Les efforts entrepris pour assurer l'exercice d'une concurrence sur le marché seront profitables aux consommateurs et aux acteurs du marché, y compris les entreprises étrangères qui ont déjà des intérêts importants dans le marché danois.

### **3.2. Les équipements de télécommunications**

L'évolution du secteur des équipements de télécommunications a reflété la rapidité des changements technologiques et des progrès réalisés dans la voie de la libéralisation et de l'intensification de la concurrence du marché des services. C'est un secteur intéressant pour voir comment le cadre réglementaire peut s'adapter à l'ouverture du marché, car on assiste dans ce secteur à un développement des échanges commerciaux, notamment entre pays développés.

Au sein de l'UE, la **directive 91/263/CEE concernant les équipements terminaux de télécommunications** a joué un rôle déterminant dans la mise en place d'un cadre réglementaire général. Bien qu'elle revête la forme d'une directive « Nouvelle Approche » qui établit les exigences essentielles pour ces équipements, elle prévoit l'adoption d'une procédure déléguée de **réglementations techniques communes** obligatoirement applicables au réseau public de télécommunications sur toute l'étendue du

territoire de l'UE, ce qui signifie que là où cela s'impose, un niveau poussé d'harmonisation doit être impérativement atteint dans l'ensemble de l'UE. Ces réglementations techniques précisent, entre autres, les exigences à respecter en ce qui concerne la sécurité de l'utilisateur, la compatibilité électromagnétique et la protection du réseau public de télécommunications contre tout dommage.

Les réglementations techniques danoises se réfèrent directement aux réglementations techniques communes pour les catégories d'équipements pour lesquelles de telles réglementations ont été adoptées par la Commission européenne. Un système permettant de coordonner les initiatives et les décisions envisagées au niveau européen et au niveau national a été mis en place. L'**ACTE** (Comité d'approbation des équipements de télécommunications) de la Commission européenne prend l'initiative de l'harmonisation d'un type spécifique d'équipements en définissant le champ de l'harmonisation. Il demande à l'**ETSI** (Institut européen des normes de télécommunication) de mettre au point des normes harmonisées. Les deux tiers des membres de l'ETSI sont des fabricants, ce qui permet à l'harmonisation d'être effectuée en répondant, dans toute la mesure du possible, aux besoins du marché. Un comité indépendant, le **TRAC** (Comité d'application de réglementations techniques), qui réunit des instances chargées de la réglementation et des exploitants de réseaux de toute l'Europe, est invité à conseiller la Commission. Au-delà du niveau européen, l'**UIT** (Union internationale des télécommunications) est une organisation internationale qui favorise l'harmonisation des normes à l'échelon mondial et l'ETSI représente auprès d'elle les points de vue des Européens. Un comité national auquel participent des exploitants de réseaux, des fabricants et des laboratoires implantés au Danemark a été constitué par l'**Agence nationale des télécommunications (NTA)** pour formuler la position danoise sur les travaux d'harmonisation. Cette organisation facilite l'application des réglementations techniques harmonisées.

Malgré l'intensité de ces efforts d'harmonisation, la Commission européenne a exprimé son inquiétude devant la lenteur de l'adoption de réglementations techniques communes et les importantes initiatives prises en vue d'introduire des spécifications nationales (voir le tableau 4) (Commission des communautés européennes, 1996b). Cette situation n'est en fait guère étonnante compte tenu de la rapidité des progrès technologiques et de la prolifération de nouveaux produits auxquelles on assiste actuellement. Dans le cas du Danemark, la transposition des réglementations communes s'est effectuée dans l'ensemble en douceur et des efforts ont été faits pour adopter les normes élaborées par l'ETSI même pour des produits non couverts par des réglementations techniques communes.

La directive sur les équipements terminaux de télécommunications prévoit, outre le processus d'harmonisation, des procédures d'évaluation de la conformité. Les équipements doivent porter la **marque CE** pour indiquer qu'ils respectent toutes les directives pertinentes. Les produits couverts par des réglementations techniques communes sont reconnus conformes dans l'ensemble de la zone de l'UE. La directive appelle tous les États membres à informer la Commission des organismes qu'ils ont désignés pour mettre en œuvre les procédures d'évaluation de la conformité. Ces organismes notifiés supervisent l'évaluation de la conformité aux normes techniques sur lesquelles s'appuie la directive. Ils peuvent soit procéder eux-mêmes aux essais nécessaires soit en confier la réalisation à d'autres laboratoires. D'une manière générale, il doit s'agir d'organismes européens de haut niveau, satisfaisant aux critères minimaux de compétence, d'impartialité et d'indépendance financière vis-à-vis des clients. Cela signifie que les attestations délivrées par la NTA, l'**organisme notifié par le Danemark**, sont acceptées dans les autres États membres et que celles délivrées par d'autres États membres sont considérées comme satisfaisant aux conditions légales fixées pour la commercialisation au Danemark. L'**homologation par type** est utilisée, dans le cadre du système européen, pour les produits fabriqués en grande série. Avec cette procédure, l'organisme notifié vérifie et atteste qu'un spécimen représentatif satisfait aux dispositions des directives pertinentes. Le fabricant doit soumettre la documentation nécessaire et un échantillon du produit, représentatif de la production effective, à l'organisme notifié. Ce dernier soumet le spécimen aux essais voulus et il délivre une attestation après avoir établi que le type d'équipements en question satisfait bien aux dispositions de la directive.

Le système actuel d'homologation a été critiqué pour sa lourdeur et son coût pour les fabricants. Ces critiques se sont traduites par des demandes de révision de la directive. Un projet de nouvelle directive est actuellement en cours d'examen au Parlement européen (Commission des communautés européennes, 1998c). Il prévoit l'introduction, pour les essais et la certification, d'une **déclaration de conformité aux spécifications techniques par les fabricants** qui engage nettement la responsabilité de ces derniers en cas de non-conformité. Si elle est mise en œuvre, cette réforme octroiera une plus grande souplesse aux fabricants en leur permettant de recourir à des façons plus économiques de mettre leurs produits en conformité avec les exigences fixées et elle augmentera aussi les possibilités commerciales.

Comme on l'a indiqué plus haut, ce secteur a fait l'objet de plusieurs accords de reconnaissance mutuelle tels que celui conclu entre l'UE et les États-Unis. Les résultats des évaluations de conformité effectuées par des pays non européens qui ont conclu de tels accords avec l'UE sont reconnus au Danemark et les produits concernés sont donc autorisés à circuler librement sur le marché danois.

### 3.3. *Les automobiles et leurs composants*

L'**harmonisation des exigences techniques de l'UE en matière de sécurité** pour les véhicules à moteur et, plus récemment, le **système communautaire d'homologation** ont aussi contribué au processus d'intégration du marché européen de l'automobile. Les exigences techniques concernant les véhicules à moteur sont totalement harmonisées au sein de l'UE depuis 1993. À la différence de ce qui se passe pour les secteurs couverts par les directives « Nouvelle Approche », des spécifications techniques détaillées applicables dans tous les pays de l'UE et de l'AELE, sont énoncées dans plusieurs directives européennes.

Le processus de certification s'appuie sur un système d'homologation par type de véhicule à moteur, en vertu duquel un organisme de contrôle national certifie qu'un type de véhicule ou d'unités techniques distinctes observent les exigences techniques énoncées dans les directives pertinentes de l'UE. Chaque type de véhicule, qu'il soit produit localement ou qu'il soit importé, doit être présenté au centre d'essais d'un organisme de contrôle, subir les essais requis et être reconnu conforme aux réglementations techniques applicables. Depuis 1996, lorsqu'un véhicule particulier a été homologué dans un État membre selon les règles fixées par les 54 directives de base concernant les véhicules particuliers, cette homologation est valide dans tous les autres États membres, et le véhicule concerné peut être immatriculé ou vendu sur toute l'étendue du territoire de l'UE. Depuis 1998, ce système s'applique à la plupart des catégories de véhicules. Dans sa directive-cadre (70/156/EEC) et ses amendements, l'UE a considéré plusieurs règlements CEE-ONU comme équivalant aux directives techniques pertinentes de l'UE -- 35 règlements CEE-ONU sont reconnus équivalents en dehors de ceux qui sont énumérés dans l'Annexe 2 de la directive 97/386.

Étant donné la faible capacité de production de l'industrie automobile danoise, le Danemark a tiré un grand profit de l'utilisation d'exigences techniques harmonisées et du système d'homologation communautaire. Toutefois, **les taux de la taxe d'immatriculation des véhicules** sont très élevés au Danemark et ils y ont freiné les achats et les importations de véhicules.

### 3.4. *L'électricité*

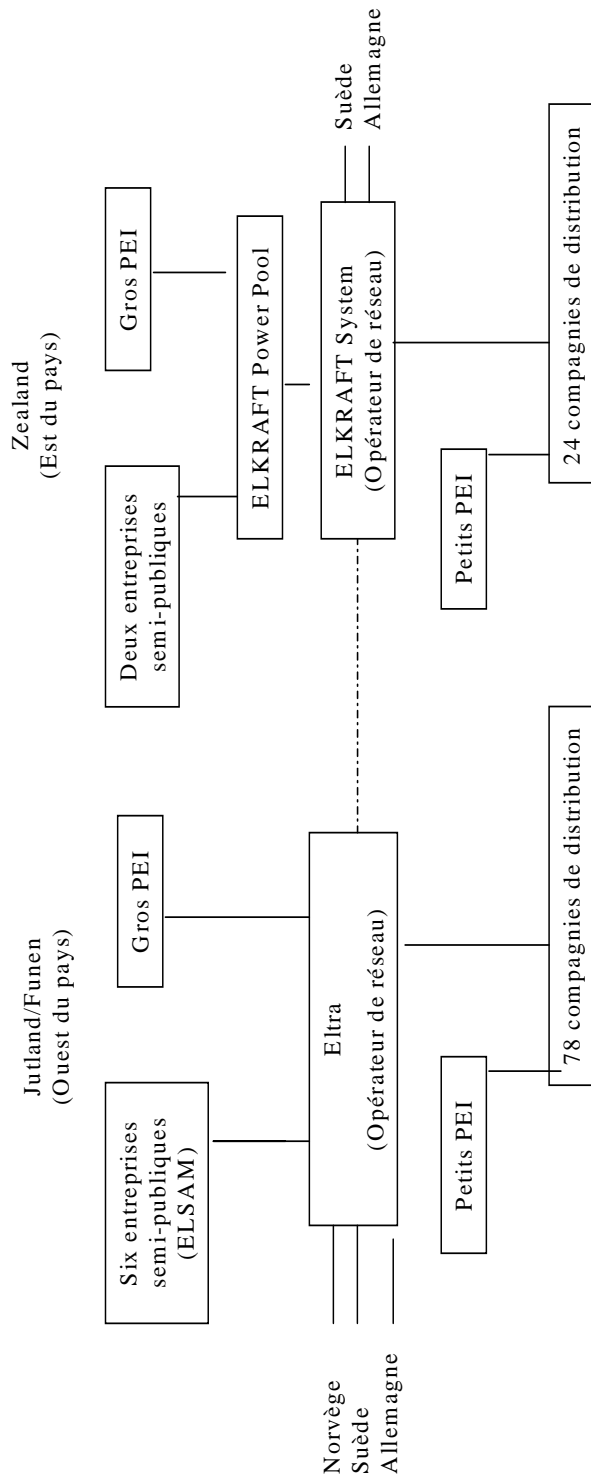
Le secteur danois de l'électricité fait actuellement l'objet d'un processus de réforme approfondie de la réglementation (pour plus de détails, voir le rapport de référence au chapitre 5). La présente section met en relief les aspects internationaux.

Les **principales caractéristiques du secteur danois de l'électricité** sont les suivantes (OCDE, 1998a) :

- Une part importante du secteur fait l'objet d'une intégration verticale et est détenue par des coopératives et des municipalités locales.
- Le secteur est divisé en **deux zones indépendantes** non reliées entre elles. Chacune des deux associations régionales, appelées ELSAM et ELKRAFT, était traditionnellement responsable de la planification, de la répartition de la charge et de l'exploitation du réseau de transport, mais des changements structurels sont en cours dans chaque zone (voir la figure 4). Dans chacune des régions, les exploitants du réseau sont chargés d'assurer les connexions internationales: la zone couverte par ELSAM est reliée à l'Allemagne, la Norvège et la Suède tandis que celle confiée à ELKRAFT est connectée à la Suède et à l'Allemagne.
- Environ 70 % de l'électricité est produite à partir de **charbon importé** mais, en 1997, le gouvernement a interdit tout accroissement de la capacité de production à partir du charbon. Il a, en revanche, pris plusieurs mesures réglementaires, financières et fiscales **en faveur de l'utilisation du gaz et des énergies renouvelables** y compris la production d'énergie éolienne. Il est bien résolu à atteindre plusieurs objectifs en matière d'environnement tels que celui fixé pour les émissions de CO<sub>2</sub> dans le cadre des protocoles de Kyoto.
- Il existe de nombreuses obligations de service public.
- La production combinée de chaleur et d'électricité (**CHP**) est encouragée pour stabiliser les émissions de CO<sub>2</sub> en imposant notamment la connexion aux réseaux de chauffage urbain.
- Le Danemark vient en deuxième position parmi les pays de l'AIE pour les prix élevés de l'électricité appliqués aux particuliers, mais en neuvième position dans l'OCDE pour les prix appliqués à l'industrie. Toutefois, après déduction des taxes, les **prix danois de l'électricité** sont plus faibles que la médiane pour les pays de l'OCDE, et aussi pour les pays européens de l'OCDE.
- Le secteur de l'électricité est réglementé par l'Agence danoise de l'énergie qui relève du ministère de l'Environnement et de l'Énergie. Les prix sont réglementés par la Commission des prix de l'électricité dont les membres sont nommés par le ministre de l'Environnement et de l'Énergie.

En partie pour répondre à la **libéralisation** du marché de l'électricité entreprise au niveau de l'UE, le Danemark s'est engagé dans un processus de libéralisation de son marché. La directive de l'UE concernant l'électricité fixe les droits d'accès à l'électricité et aux réseaux de distribution pour permettre le libre-échange de l'électricité en Europe. Le Danemark a modifié sa loi sur la fourniture d'électricité pour permettre à certaines sociétés de distribution notamment d'avoir **accès au réseau**, mais le nombre d'utilisateurs à en bénéficier pourrait être limité. Ces mesures sont entrées en vigueur en **janvier 1998**. Rendre le secteur vraiment concurrentiel tout en maintenant des objectifs comme ceux concernant l'environnement constitue un grand défi pour les autorités danoises.

Graphique 4  
**Structure de la fourniture d'électricité au Danemark**



Notes:

1. Le système est transitoire et la structure sera modifiée d'ici peu.
  2. Ce sont surtout les compagnies de distribution qui fournissent l'électricité aux consommateurs. Toutefois, les gros consommateurs (plus de 100 Gwh consommés par an) sont libres de choisir leur fournisseur. Les compagnies de distribution qui vendent plus de 100 Gwh par an sont aussi libres de choisir leur fournisseur. Le choix du fournisseur ne peut être exercé que par l'intermédiaire du Nord Pool puisqu'il n'existe pas de marché interne permettant la conclusion d'accords bilatéraux entre différents fournisseurs et consommateurs.
- PEI: Producteur d'électricité indépendant.  
 Source: OCDE (1998a).

L'électricité fait l'objet de **nombreux échanges commerciaux**. Les pays nordiques, Danemark compris, font le commerce d'électricité depuis de nombreuses années du fait que leurs secteurs de l'électricité reposent sur différents moyens de production. La production danoise d'électricité, qui repose surtout sur le charbon, complète la structure de production d'électricité de la Norvège, qui est exclusivement d'origine hydraulique, et celle de la Suède, qui repose à parts égales sur l'énergie hydraulique et l'énergie nucléaire. La Finlande qui participe aussi à ces échanges produit de l'électricité d'origine hydraulique (25 %), thermique (45 %) et nucléaire (30 %). Les exportations danoises d'électricité peuvent varier considérablement d'une année à l'autre en fonction essentiellement de la capacité de production des centrales hydrauliques des autres pays. Le Danemark exporte beaucoup d'électricité lorsque les précipitations sont faibles et il en importe en période de fortes précipitations pour tirer parti du faible coût de l'hydroélectricité. En 1996, les exportations danoises d'électricité ont représenté plus de 40 % de la consommation nationale alors qu'en 1989 les importations se sont élevées à 30 % de l'alimentation danoise en électricité.

Le marché de l'électricité a connu de profonds changements en Europe du Nord pendant les années 90. Les pays nordiques ont, en effet, restructuré et libéralisé leur secteur de l'électricité. Cette déréglementation a abouti à la création conjointe par la Norvège et la Suède d'une bourse nordique indépendante de l'électricité, le Nord Pool, en 1996 (voir l'encadré 7). La Finlande s'est jointe à ces deux pays en 1998. Bien que le Danemark ne fasse pas officiellement partie de la zone de libre-échange du marché nordique, des participants danois réalisent des opérations sur le Nord Pool à des conditions spéciales. Les échanges internationaux ont joué un rôle déterminant dans le déclenchement du mouvement de réforme des réglementations dans le secteur de l'électricité de cette région comme on le voit avec la création du Nord Pool. Les fournisseurs étrangers constituent une source de concurrence facilement disponible grâce à la longue tradition d'échanges existant dans cette région et, au moins à court terme, ils sont effectivement sans rival. L'intensification de la concurrence devrait être très profitable aux entreprises en permettant une réduction de leurs coûts.

#### Encadré 7. Nord Pool, la première Bourse de l'électricité créée sur le marché nordique

Avant le lancement du Nord Pool par les pays nordiques, le négoce d'électricité se faisait par l'intermédiaire de Nordel, une organisation mise en place dans les années 60 pour encourager la coopération entre les principaux producteurs nationaux d'électricité.

En 1991, la Norvège a entrepris les réformes lui permettant d'ouvrir son secteur de l'électricité à la concurrence. Les activités de transport de Stakraft, la plus grande compagnie d'électricité intégrée, ont été confiées à un nouvel opérateur national de réseau, Stanett SF. L'accès à tous les réseaux de transport a été ouvert à des tiers parties. La Suède a transformé en société Vattenfall, la principale compagnie intégrée, en 1991, mais elle a pris du temps pour passer à un marché concurrentiel.

En 1992, la Norvège a ouvert un marché spot qui a souffert de l'instabilité liée à la production d'électricité hydraulique. La réforme de la Suède s'est heurtée au problème de la poursuite de la concentration du marché qui était dominé à 75 % par les deux plus grosses entreprises. Le groupement des marchés norvégien et suédois devait permettre de résoudre les problèmes des deux pays. La Finlande participe à la Bourse de l'électricité depuis 1998.

Le marché spot du Nord Pool permet le négoce de contrats horaires pour le lendemain. Il est ouvert à toutes les entreprises qui ont signé les accords nécessaires avec Nord Pool, société détenue par les opérateurs de réseau des différents pays. La Bourse compte actuellement 200 intervenants. En dehors du marché spot, Nord Pool offre des contrats à terme qui sont des instruments purement financiers utilisés pour se couvrir contre les fluctuations de prix.

Cette première Bourse internationale du monde a assez bien fonctionné jusqu'à présent bien que reste en suspens la question des investissements relatifs à la capacité de connexion des réseaux. En outre, malgré les bonnes performances du Nord Pool, la plupart des opérations conclues entre les intervenants sont encore maintenant effectuées en vertu de contrats bilatéraux de livraison physique signés avant la réforme.

Source : Lennart Carlsson, *International Power Trade – The Nordic Power Tool*, Viewpoint, janvier 1999, Banque mondiale.

L'**objectif environnemental** dans ce secteur peut, en outre, être plus facilement atteint dans le contexte d'une plus grande liberté des échanges, étant donné l'existence d'un cadre international approprié et d'accords sur l'environnement. Le réchauffement de la planète et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> constituent, dans le cas de l'électricité, une question primordiale pour les pouvoirs publics et l'industrie de tous les pays ayant participé aux Protocoles de Kyoto. Les échanges commerciaux renforcent généralement l'efficacité, ce qui se traduit, dans l'ensemble, par une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> car il favorise l'utilisation des centrales les plus performantes. Toutefois, la réalisation de l'objectif que chaque pays s'est fixé peut l'empêcher de produire l'électricité au niveau le plus efficace. Dans ce contexte, l'introduction des échanges de droits d'émission permettrait l'exportation de l'électricité tout en garantissant le respect du niveau d'émission visé pour l'ensemble des pays participants. Dans les débats de politique économique, l'idée des échanges de droits d'émission est généralement considérée dans une perspective à long terme du fait qu'elle ne pourra, à l'évidence, se matérialiser sans une coordination plus poussée au niveau international. Les avantages potentiels de ce système apparaissent cependant clairement dans le cas du Danemark qui, selon les années, exporte des quantités variables d'électricité produite par des centrales au charbon à forte émission de CO<sub>2</sub>.

À mesure que la libéralisation et la concurrence s'intensifieront, dans le secteur de l'électricité, dans l'ensemble de l'Europe, **le commerce** contribuera de plus en plus à une efficacité accrue du secteur de l'électricité au Danemark et à une répartition optimale des ressources entre les pays tout en permettant d'atteindre l'objectif environnemental visé par tous. Dans ce cas, les mesures réglementaires doivent être conçues de manière à assurer le respect du principe de la non-discrimination et à éviter des restrictions inutiles aux échanges. Avec un commerce volumineux et une ouverture de plus en plus grande du marché, il est indispensable de veiller à ce que la concurrence se développe et d'empêcher des abus de position dominante dans toute la région. Le respect des principes de la concurrence doit être assuré par une coopération internationale entre les autorités compétentes des différents pays. Étant donné la longue tradition commerciale en matière d'électricité existant entre les pays nordiques et les efforts actuellement déployés par les pouvoirs publics pour intensifier la concurrence, l'ouverture du marché devrait tenir une place encore plus importante à l'avenir dans le secteur de l'électricité.

## **4. CONCLUSIONS ET ACTIONS ENVISAGEABLES POUR L'AVENIR**

### **4.1. *Évaluation générale des points forts et des points faibles de la situation actuelle***

#### **4.1.1. *Les points forts***

Le programme de réforme de la réglementation en cours a bénéficié, au Danemark, d'un soutien politique de haut niveau, ce qui signifie que l'une des conditions indispensables à la réalisation d'une réforme approfondie a été remplie. La puissance publique dispose, en outre, déjà d'un programme de vaste portée et des mécanismes permettant de le mettre en œuvre et de suivre les progrès réalisés. La réforme de la réglementation a de plus développé sa propre dynamique. Ce sont évidemment des éléments positifs pour la poursuite de la réforme.

L'administration danoise s'est en général montrée efficace, pragmatique et ouverte et ces qualités ont aussi été appréciées à l'étranger. Son personnel s'efforce de trouver des solutions rationnelles aux problèmes. La population a confiance dans l'administration publique. Cela est favorable à la réforme parce que les efforts entrepris pour la réaliser sont en général pris au sérieux et mis en œuvre sans à-coups. Le Danemark est mieux placé pour planifier la réforme de sa réglementation que d'autres pays dans lesquels la réforme peut être gênée, voire empêchée, par des facteurs imprévisibles tels qu'un trop grand pouvoir discrétionnaire de l'administration.

L'environnement économique a, dans l'ensemble, été favorable aux échanges commerciaux et à l'investissement étranger au Danemark. La puissance publique et l'opinion sont conscientes de l'intérêt considérable que ceux-ci présentent pour le pays. Les partenaires commerciaux du Danemark apprécient son approche sensée des problèmes et son empressement à contribuer à la recherche de solutions internationales, comme dans le domaine de l'harmonisation des normes. Les possibilités d'ouverture des marchés semblent trouver un écho favorable chez les responsables danois.

Tous ces aspects positifs créent un climat propice à la poursuite de la réforme et à l'élargissement de son champ. La situation économique du Danemark, sur le plan de la croissance et de la stabilité des prix, est en outre actuellement favorable et peut fournir l'occasion de procéder à un examen stratégique approfondi de l'étape suivante qui se caractérisera probablement par des changements plus fondamentaux que ceux déjà entrepris. Partant d'une base relativement solide, la réforme au Danemark peut viser des objectifs encore plus ambitieux afin, somme toute, de mieux préparer le pays au vieillissement de sa population.

#### *4.1.2. Les points faibles*

Le système actuel de gouvernement du Danemark est foncièrement décentralisé, chaque ministère bénéficiant d'une large autonomie pour gérer les politiques. Ce système a, jusqu'à présent, fonctionné de manière relativement satisfaisante en assurant la souplesse et l'efficacité du processus de décision et de la mise en œuvre. Il continuera, à l'avenir, d'être bénéfique à cet égard. Il pourrait, toutefois, être désavantageux lorsqu'il faudra recentrer l'ensemble de la stratégie gouvernementale. Une forte autorité sera probablement nécessaire au centre du dispositif gouvernemental pour que la réforme ait vraiment un impact sur l'économie.

Un processus de décision qui accorde traditionnellement une très grande valeur au consensus et qui repose sur des consultations approfondies avec divers groupes sociaux peut risquer de trop privilégier une approche progressive dans la mise en œuvre de la réforme et de favoriser des solutions pratiques reposant sur un compromis facile entre les intérêts en place et/ou le renvoi à une date ultérieure des décisions difficiles. D'un autre côté, le système n'a peut-être pas totalement pris en compte l'intérêt relativement récent des consommateurs pour une baisse des prix, par exemple.

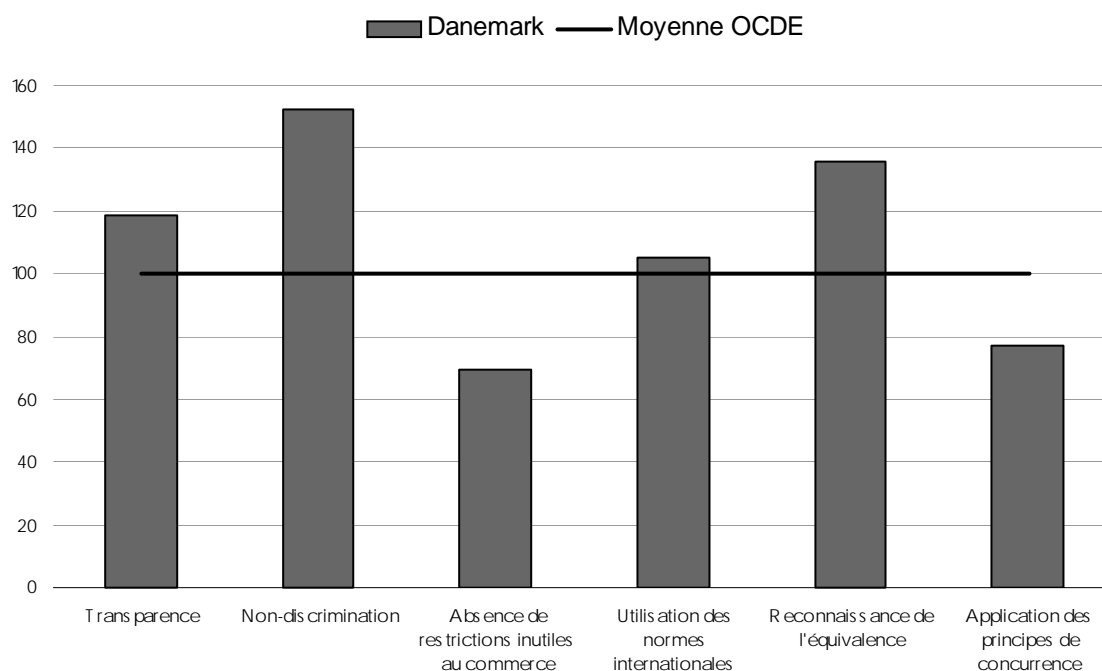
Les succès déjà importants remportés par le Danemark sur le plan économique et dans le domaine de la qualité de la vie peuvent avoir favorisé une certaine « complaisance ». C'est ainsi, par exemple, qu'une grande partie des règlements administratifs a échappé à la réforme en dépit des efforts énergiques entrepris pour améliorer la qualité de la réglementation. C'est ainsi également que le manque de concurrence décelé dans de nombreux secteurs depuis plusieurs années déjà, n'a fait que depuis peu l'objet de mesures actives.

#### *4.1.3. Indice du caractère favorable au commerce*

Les points forts et les points faibles du Danemark pour la mise en œuvre de la réforme de la réglementation que nous venons d'énumérer sont dans l'ensemble cohérents avec l'indice du caractère favorable au commerce produit par le Secrétariat de l'OCDE à partir du questionnaire sur les indicateurs de la réforme de la réglementation. Cet indicateur doit toutefois être interprété avec prudence en raison des diverses réserves qui peuvent affecter sa fiabilité (graphique 5).



Graphique 5. **Indice du caractère favorable au commerce du système réglementaire danois**



Source : OCDE, réponses des gouvernements au questionnaire relatif aux indicateurs de la réglementation, 1998.

#### 4.2. *Le point de vue dynamique: rythme et orientation de la réforme*

Actuellement, avec une situation économique globalement favorable au Danemark, il peut être difficile de soutenir une réforme de fond de la réglementation qui peut avoir des implications politiques, comme la redistribution des revenus et des pouvoirs entre différentes communautés locales. Il est toutefois utile de reconnaître l'urgence de la réforme et la nécessité d'accélérer et d'élargir les initiatives en cours.

Lorsqu'elle est bien conduite, la réforme de la réglementation a des effets nets positifs pour l'économie, comme on a pu l'observer dans d'autres pays de l'OCDE. En favorisant une concurrence vigoureuse dans de larges secteurs, elle contribue à une amélioration sensible de l'efficacité ainsi qu'au bien-être des consommateurs et à la compétitivité des entreprises. En améliorant la qualité de la réglementation, elle supprime les coûts inutiles de la réalisation d'objectifs sociaux, comme la sécurité et l'environnement.

Ces gains d'efficacité seront indispensables au Danemark s'il veut continuer de privilégier des services publics de haute qualité. Comme l'économie danoise sera bientôt affectée par le vieillissement de sa population, il sera peut-être plus difficile de financer ce type de services si des gains concrets ne sont pas réalisés grâce à la réforme de la réglementation et partagés par l'ensemble de la société. Ces gains seront probablement plus importants si les efforts de réforme s'accompagnent d'une plus grande ouverture des marchés. Comme on l'a vu, dans de nombreux secteurs du pays, les échanges commerciaux ont contribué à l'efficacité de l'économie et, comme l'investissement étranger, ils peuvent encore être développés. Les entreprises étrangères ont contribué à l'emploi local et elles ont introduit des services novateurs qui ont bénéficié aux consommateurs danois, comme on le voit nettement aujourd'hui dans le domaine des services de télécommunications.

### 4.3. *Les avantages potentiels et les coûts de la réforme*

L'analyse effectuée dans la section I et dans d'autres chapitres dans lesquels ont été examinées les différences de prix observés dans un certain nombre de secteurs entre le Danemark et d'autres pays a permis de mettre en évidence les bienfaits importants qui peuvent résulter de la réforme de la réglementation, y compris du point de vue de l'ouverture des marchés, bienfaits qui sont partagés par les consommateurs et les entreprises au Danemark ainsi que par les partenaires commerciaux du Danemark. Lorsqu'ils sont correctement gérés, les coûts de la réforme de la réglementation, y compris ceux impliqués par l'ouverture des marchés, sont des coûts d'ajustement économique, tels que ceux liés aux effets sur l'emploi. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, ces coûts potentiels, ou simplement la perspective de ces coûts, peuvent susciter un blocage de la réforme par des groupes d'intérêts.

D'un autre côté, l'objet de la réforme n'est pas d'opérer un arbitrage entre les échanges commerciaux et les objectifs légitimes de l'action publique, par exemple dans le domaine de l'environnement, mais d'examiner plus rigoureusement l'efficacité des aspects procéduraux de ces réglementations sans en compromettre les objectifs. La question de savoir si, et comment, les importations et l'investissement étranger gênent en fait la réalisation des objectifs légitimes de l'action publique tels qu'ils se manifestent dans la réglementation sociale a été largement débattue à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OCDE sous de nombreux angles mais elle sort du champ du présent chapitre. Jusqu'à présent, toutefois, les délibérations de l'OCDE n'ont pas permis de prouver que le commerce et l'investissement ont, en eux-mêmes, un effet négatif sur la poursuite et la réalisation des objectifs de politique intérieure par le biais de la réglementation ou d'autres moyens<sup>29</sup>.

### 4.4. *Options à examiner*

- *Élargir l'angle sous lequel le programme de réforme de la réglementation est abordé et adjoindre une dimension économique à l'orientation juridique actuelle en s'attaquant à toutes les contraintes qui pèsent sur la concurrence dans un large éventail de secteurs. Incorporer la question de l'ouverture des marchés dans ce programme élargi.*

Bien qu'il adopte une large approche et qu'il ait généré diverses initiatives, le programme de réforme de la réglementation actuellement mis en œuvre par le gouvernement danois a eu tendance à se focaliser sur les aspects juridiques et la réduction des lourdeurs administratives que les réglementations imposent aux entreprises. Pour produire des effets positifs concrets et tangibles qui peuvent être grandement profitables aux consommateurs et aux entreprises, la réforme devrait être intensifiée pour s'attaquer à des aspects très divers de la réglementation qui ont gêné le plein fonctionnement du marché.

La réforme récente de la politique de la concurrence peut être le signe que la réorientation nécessaire s'amorce, mais le champ de cette action en faveur de la concurrence peut être étendu pour inclure un examen de l'ensemble des réglementations gouvernementales actuelles y compris celles concernant les marchés publics, la construction, les services financiers et professionnels et d'autres produits de consommation. Une réorientation du programme de réforme peut permettre de mieux répondre à la demande croissante d'efficacité émanant des consommateurs et des entreprises et avoir l'avantage de susciter une plus large et plus nette adhésion à la réforme de la réglementation.

Dans ce cas, les possibilités d'ouverture des marchés exprimées notamment sous la forme des six principes de réglementation efficace devraient être incluses dans le programme élargi. Cela permettrait à la fois que les bienfaits de la réforme de la réglementation soient maximalisés par le commerce et l'investissement étranger, comme c'est actuellement le cas pour les services des télécommunications au Danemark, et que la réforme de la réglementation danoise augmente les débouchés offerts aux milieux d'affaires internationaux.

Ces possibilités sont peut-être plus réelles pour le Danemark que pour certains autres pays de l'OCDE en raison de l'orientation généralement favorable au commerce et à l'investissement de sa politique et de son environnement commercial. Ce type d'approche se traduit déjà par des effets nettement positifs dans les secteurs des services de télécommunications et de l'électricité.

- *Renforcer la politique de la concurrence, sa mise en œuvre et ses institutions.*

Bien que la faiblesse de la concurrence sur les marchés retienne de plus en plus l'attention, comme en témoigne les changements apportés récemment à la politique de la concurrence, la situation existant actuellement au Danemark dans ce domaine n'est pas entièrement satisfaisante, comme on l'a vu dans le rapport de référence au chapitre 3. Le renforcement de la politique de la concurrence, de sa mise en œuvre et de ses institutions sera aussi important pour les possibilités d'ouverture des marchés. Il est en outre prometteur, compte tenu de la rigueur avec laquelle les autorités danoises appliquent le principe du traitement national.

- *Élargir le cadre du programme de réforme de la réglementation pour qu'il couvre expressément les règlements administratifs.*

Les efforts entrepris en faveur de la réforme de la réglementation se concentrent actuellement sur les dispositions réglementaires prises dans le cadre de la législation primaire. Les règlements adoptés à un échelon inférieur, tels que les décrets administratifs, ont beaucoup moins retenu l'attention des pouvoirs publics. Or, la qualité de ces dispositions peut être cruciale pour l'efficacité économique et l'ouverture des marchés et même l'être davantage que celle de la législation primaire dans certains cas. En revanche, les procédures réglementaires actuelles reposent généralement sur de bonnes pratiques de consultation qui peuvent être facilement appliquées aux règlements administratifs. Ces derniers devraient donc être inclus à l'avenir dans les efforts de réforme décrits ci-dessous.

- *Augmenter la transparence des procédures réglementaires surtout pour les partenaires étrangers en leur permettant davantage de contribuer au processus de décision.*

Le Danemark a établi l'habitude de larges consultations avec divers groupes d'intérêts pour l'élaboration des projets de réglementation, ce qui a favorisé une grande confiance dans l'administration publique. Le principe de ces consultations et du suivi ultérieur n'a toutefois pas été rigoureusement respecté pour les règlements administratifs adoptés à un niveau inférieur à la législation primaire et le système offre la possibilité de faire l'impasse sur ces pratiques en cas d'urgence.

Ces failles ont parfois créé des problèmes pour ceux qui risquaient d'être touchés par des projets de réglementation et notamment pour les partenaires commerciaux du pays. Le dispositif mis en place par l'UE, et notamment son système de notification des réglementations et des normes techniques par les États membres, a traditionnellement été considéré comme répondant à ce type de préoccupations. La surveillance que le système européen permet d'exercer risquant, toutefois, de ne pas toujours être suffisante, la transparence doit être encore améliorée au niveau du Danemark. La réforme dans ce domaine devrait inclure l'adoption de mesures permettant aux étrangers d'avoir accès aux projets de réglementation et d'avoir la possibilité de faire connaître les commentaires qu'ils leur inspirent aussi tôt que possible dans le processus d'élaboration.

- *Encourager vivement l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour tous les types de réglementations y compris les règlements administratifs. Incorporer expressément l'évaluation de l'impact sur le commerce et l'investissement dans l'analyse d'impact des réglementations sur les entreprises et l'industrie.*
- *Intégrer l'AIR dans le processus de consultation en utilisant, par exemple, l'Internet pour obtenir des contributions utiles à la prise de décision. Veiller particulièrement à ce que des entreprises étrangères participent aux panels d'entreprises constitués pour consulter les entreprises dans le cadre des AIR.*
- *Chercher avec une plus grande détermination d'autres solutions que les réglementations proposées, y compris l'adoption d'une approche n'impliquant pas de réglementation, en reconnaissant que ce type de solution renforce souvent considérablement l'ouverture des marchés.*

La qualité des réglementations, en ce qui concerne surtout leur impact sur l'ouverture des marchés, a varié dans plusieurs cas au Danemark bien que l'on s'accorde à reconnaître que l'administration danoise s'efforce souvent vraiment de tenir compte des effets des réglementations sur le commerce et l'investissement. La réalisation plus systématique d'une évaluation de cet impact permettrait d'assurer la qualité de la réglementation à cet égard.

Les efforts que déploient actuellement les autorités danoises pour procéder aux AIR fournissent une occasion appréciable et indispensable de renforcer les possibilités d'ouverture des marchés dans le cadre des pratiques du Danemark en matière de réglementation. Les AIR effectuées par les organismes chargés de la réglementation concernés aussi bien pour la législation primaire que pour les règlements administratifs adoptés à des niveaux inférieurs, devraient inclure expressément l'évaluation de l'impact sur les échanges et l'investissement. Lorsque les AIR seront renforcées en étant plus largement utilisées dans le processus de consultation, la participation étrangère pourra affermir ces angles particuliers de l'évaluation.

Les pratiques actuelles du Danemark se sont avérées fondées dans la mesure où elles ont permis d'éviter une violation directe des obligations légales internationales tout en garantissant une intervention souple et rapide des pouvoirs publics. Toutefois, les changements mentionnés précédemment peuvent rendre ces derniers plus aptes à détecter et à résoudre rapidement les problèmes que des projets de mesures réglementaires peuvent soulever en matière commerciale. Ce type de mesures préventives de la part des pouvoirs publics est utile tant pour le Danemark que pour ses partenaires commerciaux.

- *Continuer à contribuer activement à l'harmonisation des normes.*

Étant donné la position qu'il occupe dans le commerce international, le Danemark a naturellement été favorable à l'harmonisation des normes. Il a donc notablement contribué aux travaux entrepris au niveau international comme on l'a vu dans les initiatives qu'il a prises récemment en vue d'améliorer l'efficacité de la normalisation européenne tout en transposant assez facilement les normes harmonisées dans son dispositif réglementaire. Il est louable que le Danemark continue de s'efforcer de coopérer avec les autres pays pour pousser plus loin l'harmonisation chaque fois que cela est possible et souhaitable. Il peut notamment faire porter ses efforts sur les matériaux de construction et les produits alimentaires, entre autres, qui ont posé jusqu'à présent des difficultés pour la normalisation ou qui n'ont pas encore été touchés par celle-ci.

- *Continuer de veiller à reconnaître l'équivalence des mesures étrangères en participant aux mesures prises à l'échelon de l'UE et en intensifiant les efforts entrepris pour développer l'utilisation de l'accréditation.*

La reconnaissance par le Danemark de l'équivalence des mesures étrangères a été renforcée, de par sa participation à l'UE, par les mesures prises dans le cadre de l'instauration du marché unique et par les ARM conclus avec les pays extérieurs. Ces efforts devraient être poursuivis et intensifiés. Pour soutenir ces efforts, il sera encore plus important à l'avenir de garantir la compétence des organismes d'évaluation de la conformité par le biais d'un système d'accréditation moderne. Il est possible et souhaitable d'adopter, par exemple, les mesures pratiques suivantes pour renforcer le système d'accréditation: encourager les responsables nationaux de la réglementation à utiliser plus nettement l'accréditation pour garantir la qualité de la supervision et assurer la compétence de DANAK, l'organisme d'accréditation, par le biais d'un processus d'évaluation objective mis en œuvre dans un cadre international approprié.

- *Participer résolument à l'allégement des procédures d'évaluation de la conformité dans le cadre de l'UE, notamment dans le domaine des équipements de télécommunications.*

Le processus d'évaluation de la conformité est un élément crucial de la qualité des réglementations et il doit être constamment réexaminé, comme il a été recommandé dans le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Ce réexamen implique de déterminer si un juste équilibre a été trouvé entre le niveau de sécurité requis, les mesures d'évaluation de la conformité et les capacités de l'industrie en fonction des progrès technologiques. Les efforts de simplification des procédures actuellement entrepris au sein de l'UE pour les équipements de télécommunications et visant à instaurer une déclaration de conformité aux prescriptions techniques établie par les fabricants offrent un exemple prometteur de ce type de réforme qui devrait être étendu à d'autres domaines et auquel il serait bénéfique que le Danemark participe.

## NOTES

1. Expat-Survey '98, enquête en partie financée par Invest in Denmark, ministère du Commerce et de l'Industrie. 400 expatriés étrangers ont fait l'objet d'une enquête par questionnaire.
2. Selon le « World Competitiveness Scoreboard » (World Economic Forum, 1998), le Danemark était classé au cinquième rang des pays européens derrière la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Il était classé en seconde position, derrière les Pays-Bas, parmi huit pays européens par l'enquête Expat-Survey '98 précédemment citée du point de vue de la compétitivité en tant que lieu d'expatriation.
3. Depuis 1995, les textes de loi font l'objet d'une évaluation préliminaire de leurs impacts attendus.
4. M. Lars Christensen et M. Ole Just, du Conseil de la concurrence danois, ont largement contribué à l'élaboration de ce tableau.
5. Lorsque des avis circonstanciés sont émis par d'autres États membres et/ou par la Commission, le statu quo est prorogé.
6. « CIA Security International contre Signalson SA et Securitel SPRL », Arrêt de la Cour européenne de justice du 30 avril 1996 (Affaire C-194/94).
7. Cette procédure a été établie par une Décision du Conseil des ministres de l'UE et du Parlement européen de décembre 1995 (3052/95) et elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1997.
8. <http://europa.eu.int/business/fr/index.html>.
9. <http://www.newapproach.org>.
10. Engagement de la Communauté européenne au titre de l'AGCS.
11. Arrêt de la Cour du 22 juin 1993, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Danemark, Affaire C-243/89, Recueil de Jurisprudence 1993, p. I-3353.
12. Selon un rapport statistique du gouvernement du Danemark à la Commission européenne (Gouvernement du Danemark, 1998c). Les chiffres sont exprimés en valeur nominale. Ce même rapport indique qu'en 1996, les services d'origine étrangère représentaient 10.0 % de la valeur totale des marchés publics régis par les dispositions de l'UE. Pour les biens, ce chiffre était de 3.1 %.
13. Les directives relatives aux marchés publics de fournitures (93/36/CEE), aux marchés publics de travaux (93/37/CEE), aux marchés publics de services (92/50/CEE), aux procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (89/665/CEE), à la passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (93/38/CEE) et à la passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (92/13/CEE).
14. L'utilisation de normes de management environnemental, telles ISO 14000 ou EMAS, pour la qualification des fournisseurs lors de la passation des marchés publics.
15. Le document administratif unique est un ensemble de documents qui remplace les divers formulaires nationaux de déclaration en douane au sein de la Communauté européenne. Il est destiné à couvrir tous les mouvements de marchandises (importation, exportation et transit). Introduit le 1er janvier 1988, il n'est plus utilisé pour le commerce intra-communautaire depuis la réalisation du marché unique en 1993.

16. Arrêt de la Cour du 20 septembre, 1988, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Danemark, Affaire 302/86, Cour de justice des Communautés européennes.
17. Dansk Standards résulte de la fusion de trois organismes de normalisation distincts. Conscient de l'intensification de la concurrence entre les organismes nationaux de normalisation au sein de l'Europe, il s'efforce d'améliorer l'efficacité et la transparence de sa gestion. À cette fin, il a notamment établi et publié un plan stratégique pour ses activités couvrant une période de deux ans.
18. Communication de la Commission européenne à l'OCDE, juillet 1999.
19. Arrêt du 20 février 1979, Cassis de Dijon, Affaire 120/78, Recueil de jurisprudence p. 649.
20. Rendement énergétique, étiquetage, environnement, bruit.
21. 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. L'Accord entre les États-Unis et l'UE est entré en vigueur le 1er décembre 1998. Il est actuellement appliqué dans le cadre d'une période transitoire de 24 mois à l'expiration de laquelle toutes les parties doivent être prêtes à reconnaître pleinement les certifications et les enregistrements de produits.
23. Guide ISO/CEI 2, EN45020.
24. EN 45020 (1998). Normalisation et activités relatives, vocabulaire générale, correction du 26/02/1998, Guide ISO/IEC 2 : 1996.
25. EN 45002, EN 45010 EN 45011, EN 45012, EN 45014, EN 45020 sont des transpositions des guides ISO. EN 45001, EN 45002, EN 45004 sont fondées à des degrés divers sur les guides ISO.
26. <http://www.european-accreditation.org>.
27. [http:// www.ilac.org](http://www.ilac.org).
28. Pour plus de détail sur l'exemption spéciale, voir le Rapport de référence sur le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation.
29. Voir, en particulier OCDE (1998*b*).

## BIBLIOGRAPHIE

- Christensen, Jørgen Grønnegård (1989), « Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy », *European Journal of Political Research*.
- Commission des communautés européennes (1999a), « Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community », COM (1999)143final, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1999b), <http://www.newapproach.org>.
- Commission des communautés européennes (1998a), *Tableau d'affichage du marché unique*, no. 3, octobre, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1998b), « Efficiency and Accountability in European Standardisation Under the New Approach », rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, SEC(98)291, mai, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1998c), « Connecting Telecommunications Equipment and the Mutual Recognition of the Conformity of Equipment », COM(1998)176final, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1998d), « The New Transatlantic Marketplace », projet de communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, mars, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1997), « Regulating Products: Practical Experience with Measures to Eliminate Barriers in the Single Market », Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1997b), « Accreditation and the Community's Policy in the Field of Conformity Assessment », III/B/7/AJ, décembre, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1996a), « Impact and Effectiveness of the Single Market: Public Procurement », *Single Market Review Series*, juillet, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1996b), « National Regulation Affecting Products in the Internal Market: A Cause for Concern, Experience Gained in the Application of Directive 83/189/EEC », III/2185-EN, février, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1996c), « Documents on the New Approach and the Global Approach », III/2113/96, Bruxelles.
- Commission des communautés européennes (1994), *Guide to the Implementation of Community Harmonisation Directives Based on the New Approach and the Global Approach*, première version, Bruxelles.
- Estes, Richard J. (1999), « World Social Situation, 1995 Scores and Rankings on the Weighted Index of Social Progress », University of Pennsylvania, <http://unpenn.edu/estes/praxis.html>.



- Gouvernement du Danemark (1998a), ministère de l'Environnement et de l'Énergie, Agence danoise de protection de l'environnement, « Packaging for Soft Drinks, Beer, Wine and Spirits », *Fakultuelt*, no. 18, 18 janvier, Copenhague.
- Gouvernement du Danemark (1998b), ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, *White Paper on Food Policy*, Copenhague.
- Gouvernement du Danemark (1997a), Agence du commerce et de l'industrie, « Standardisation Work: Analysis and Recommendation for Efficiency Initiatives », octobre, Copenhague.
- Gouvernement du Danemark (1997a), ministère des Affaires étrangères, « UM-tema: WTO-den ny verdenshandelsorganisation », Copenhague.
- Gouvernement du Japon (1999), MITI, Industrial Structural Council, *Report on the WTO Consistency of Trade Policies by Major Trading Partners*, Tokyo.
- Gouvernement des États-Unis d'Amérique (1999), United States Trade Representative, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington, DC.
- Gouvernement des États-Unis d'Amérique (1998), département du Commerce, *Country Commercial Guide: Denmark*, Washington, DC.
- International Institute for Management Development (1998), *Global Competitiveness Report*.
- OCDE (1998a), *Energy Policy in IEA Countries: Denmark 1998 Review*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- OCDE (1998b), *Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris.
- OCDE (1997a), « Trade Issues in the Greening of Public Purchasing », Paris.
- OCDE (1997b), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, volume II : *Études thématiques*, Paris.
- OCDE (1993), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Paris.
- Swann, Denis (1995), *The Economics of the Common Market*, Penguin Books.
- Told Skat (1997), *Future Customs Work in Denmark – At the Cutting Edge*, septembre.