

La Réforme de la Réglementation en Italie

**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^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

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

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

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

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

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

AVANT-PROPOS

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

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Italie. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Italie* publié en 2001. 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 Sophie Bismut, 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 de l'Italie. 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 : LE CONTEXTE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE EN ITALIE	7
2. CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : APPLICATION DES « SIX PRINCIPES POUR UNE RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »	9
2.1. Transparence et ouverture du processus décisionnel et des procédures de recours	10
2.2. Non-discrimination	17
2.3. Mesures pour éviter les restrictions inutiles aux échanges	19
2.4. Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale	24
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays	27
2.6. Application des principes de la concurrence dans une optique internationale	30
3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS QUELQUES SECTEURS	32
3.1. Services de télécommunications	32
3.2. Équipements de télécommunications	34
3.3. Électricité	35
3.4. Industrie automobile	35
4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE	38
4.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels	38
4.2. L'optique dynamique : défis pour les réformes futures	39
4.3. Options de politique	40
NOTES	43
BIBLIOGRAPHIE	48

SIGLES

AAMS	Amministrazione Autonoma dei Monopoli dello Stato
AEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (Autorité pour l'électricité et le gaz)
AELE	Association européenne de libre-échange
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autorité des communications)
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autorité de la concurrence et du marché)
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AIPA	Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (Autorité pour l'informatisation des administrations publiques)
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
ATN	Analisi tecnico-normativa (analyse juridique et technique)
BEST	Business Environment Simplification Task Force
CE	Commission européenne
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEI	Comitato Elettronico Italiano (Comité italien de l'électronique)
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Conseil national de l'économie et du travail)
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Commission nationale des opérations boursières)
DAGL	Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (Département des affaires juridiques et législatives)
EA	European Co-operation for Accreditation
ETSI	Institut européen des normes de télécommunication
EDI	Échange de données informatisé
GATT	General Agreement on Tariff and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GPA	Government Procurement Agreement (Accord sur les marchés publics)
GU	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (Journal officiel de la République italienne)
IAF	International Accreditation Forum (Forum international pour l'accréditation)
IDE	Investissement direct étranger
ILAC	International Laboratory Accreditation Co-operation (Coopération internationale pour l'accréditation des laboratoires)
ISO	International Standardisation Organisation (Organisation internationale de normalisation)
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica (Institut national des statistiques)
ISVAP	Istituto per la Vigilanza delle Assicurazioni Private e di interesse collettivo (Institut de surveillance du marché des assurances)
NPF	Nation la plus favorisée
NSTI	Nouveau système de transit informatisé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONN	Organisme national de normalisation
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
RUPA	Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (Réseau unifié des administrations publiques)
SINAL	Sistema Nazionale per l'Accreditamento di Laboratori (Organisation nationale pour l'accréditation des laboratoires)
SINCERT	Sistema per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione (Organisation pour l'accréditation des organismes d'homologation)
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market (Simplifier la législation pour le marché intérieur)
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires)
TABD	Transatlantic Business Dialogue (Dialogue commercial transatlantique)
TAR	Tribunali Amministrativi Regionali (Tribunaux administratifs régionaux)
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade (Accord relatif aux obstacles techniques au commerce)
TIM	Telecom Italia Mobile
UE	Union européenne
UNI	Ente Nazionale Italiano di Unificazione (Organisme italien de normalisation)

Résumé exécutif

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation — rapport de référence

Avec la diminution des obstacles au commerce, les effets de la réglementation nationale sur les échanges et l'investissement internationaux sont devenus plus manifestes que jamais. Certes, la réglementation vise des objectifs défendables dans des domaines comme la santé, la sécurité ou l'environnement, mais elle peut aussi fausser directement ou indirectement la concurrence internationale et empêcher les acteurs du marché de bénéficier de tous les avantages de la libre concurrence. Le maintien d'un système ouvert de commerce mondial nécessite des réglementations qui ne limitent pas indûment la libre circulation des biens et des services mais qui, au contraire, favorisent la concurrence à l'échelle planétaire et permettent d'éviter les différends commerciaux. Le rapport qui suit évalue dans quelle mesure la réglementation italienne est efficace de ce point de vue et comment la réforme de la réglementation pourrait contribuer à ouvrir le marché et à faire profiter aux consommateurs et aux producteurs des avantages offerts par l'ouverture des marchés.

Les réformes entreprises en Italie depuis une dizaine d'années ont renforcé les principes de l'économie de marché à travers l'économie italienne. Des secteurs clés de l'économie se sont ouverts davantage à la concurrence, un vaste programme de privatisation a considérablement réduit le rôle interventionniste de l'État et des réformes administratives ont été entreprises pour améliorer la qualité et la transparence du régime réglementaire. Malgré tout, le niveau relativement peu élevé des investissements directs étrangers a pu mettre en évidence la nécessité d'aller plus loin dans la voie des réformes. Mieux adapter les réglementations à la concurrence internationale contribuerait à cet objectif, dans le cadre d'une stratégie plus globale incluant des politiques en matière de marché du travail et de recherche.

Si l'on considère les principes d'une réglementation efficace dans l'optique de l'ouverture du marché, tels qu'ils sont définis par l'OCDE, l'absence de discrimination, le recours à des normes internationales et la reconnaissance de l'équivalence des mesures des autres pays semblent bien intégrés au cadre réglementaire. Le nombre de règlements et de normes techniques spécifiquement italiens est à la baisse, supplantés pour la plupart par les règles européennes. La reconnaissance mutuelle des exigences réglementaires s'applique à toutes les marchandises provenant des autres États membres de l'Union européenne et les accords de reconnaissance mutuelle conclus par l'Union européenne ont réduit les coûts des évaluations de conformité dans un certain nombre de secteurs. La création d'une autorité indépendante de la concurrence en 1990 a renforcé l'application des principes de la concurrence. Les procédures d'audit et d'instruction des plaintes pour agissements anticoncurrentiels nuisant à l'accès au marché peuvent être engagées aussi bien par les sociétés étrangères que nationales et offrent la possibilité de faire valoir sa position.

La transparence et l'absence de recours à des restrictions inutiles aux échanges semblent être les deux domaines qui pourraient faire l'objet d'une meilleure intégration au régime réglementaire italien. En raison de sa complexité, ce régime augmente le coût de l'entrée sur le marché, en particulier pour les sociétés étrangères. Les mécanismes de consultation publique sont moins évolués en Italie que dans les autres pays de l'OCDE. Depuis 1990, et encore plus depuis 1997, les autorités italiennes font des efforts importants pour accroître la transparence du régime réglementaire et réduire le poids de la réglementation. Elles ont lancé un programme de gouvernement électronique afin de faciliter l'accès à l'information sur les règles en vigueur, les projets de réglementations et les opportunités en matière de marchés publics. Elles ont également entrepris un ambitieux programme de révision et de rationalisation des procédures administratives, amélioré la qualité des nouvelles réglementations par des études d'impact et facilité la création d'entreprises en ouvrant des guichets uniques. Ces efforts ont été appuyés par la discipline européenne, notamment dans le domaine des réglementations techniques et des marchés publics.

Les premiers résultats des réformes sur l'environnement des entreprises commencent à être visibles. Toutefois, si les réformes ont appuyé la concurrence internationale, une meilleure intégration d'une optique internationale et de tous les principes d'une réglementation efficace au cadre réglementaire pourraient favoriser l'ouverture du marché et renforcer la compétitivité de l'économie nationale. Plus particulièrement, il conviendrait d'accorder une plus grande attention à la prise en compte des effets sur le commerce et l'investissement que peut avoir l'élaboration d'une nouvelle réglementation ou la simplification d'une réglementation existante.

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : LE CONTEXTE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE EN ITALIE

La mondialisation de la production et la plus grande intégration des marchés nationaux qui en résulte ont renforcé le lien entre les politiques nationales et la libéralisation du commerce. Avec l'abolition des barrières tarifaires au commerce, les effets de la réglementation nationale sur les échanges et l'investissement internationaux sont devenus plus manifestes que jamais. Certes, la réglementation vise des objectifs défendables dans des domaines comme la santé, la sécurité ou l'environnement, mais elle peut aussi fausser directement ou indirectement la concurrence internationale et avoir des effets défavorables sur l'économie. La réglementation doit donc s'harmoniser avec un système de commerce ouvert et appuyer une solide concurrence internationale. Le présent rapport examine dans quelle mesure l'environnement réglementaire de l'Italie joue sur l'accès des entreprises étrangères aux marchés italiens, que ce soit par l'exportation de produits ou de services ou par l'établissement d'une présence sur le marché. Une autre question qui pourrait se poser, à savoir dans quelle mesure et de quelle manière le commerce et l'investissement de l'étranger influent sur la réalisation des objectifs légitimes d'intérêt public que reflète la réglementation sociale, dépasse l'objet de cette étude.

Les dix dernières années ont vu une très nette progression des principes de l'économie de marché dans la politique économique en Italie. En effet, un grand nombre de réformes a été introduit pour accroître l'efficacité des marchés et améliorer la compétitivité de l'économie. Le processus de réforme repose sur un certain nombre de facteurs qui, conjugués à un nouvel environnement politique, ont permis un changement en profondeur d'un état italien marqué par la centralisation et une forte réglementation. Ce processus, suivi par six gouvernements successifs, a été accéléré par le besoin urgent de réduire la dette du secteur public après la crise de 1992 et de respecter les critères relatifs à la dette publique et au déficit budgétaire comme condition d'adhésion à l'Union monétaire européenne. L'intervention traditionnelle de l'état dans l'économie a été considérablement réduite par le vaste programme de privatisations. La concurrence a été facilitée par l'abolition des obstacles à l'entrée dans de nombreux secteurs réglementés, tels que les services de télécommunications, les services financiers et, plus récemment, le commerce de détail, le gaz et l'électricité. Une loi générale sur la concurrence a été adoptée en 1990 et on a créé une autorité indépendante pour promouvoir et faire observer les règles de la concurrence. Diverses réformes administratives ont été introduites pour renforcer la transparence, la responsabilité et l'efficacité dans l'administration, et pour promouvoir la compétitivité des entreprises italiennes. Ces réformes ont compris un transfert de pouvoirs de l'administration centrale aux administrations régionales et locales, un processus entamé à partir des années 70¹.

Depuis les premières années de l'après-guerre, l'Italie a joué un rôle actif dans tous les accords internationaux importants de réduction des obstacles au commerce. A l'intérieur de l'Union européenne (UE), elle a été un actif promoteur d'une politique commerciale extérieure commune ouverte. L'initiative la plus récente a été la qualité de la réglementation, identifiée comme une priorité pour l'UE dans l'accord de Lisbonne, et qui a été fortement soutenue, entre autres pays, par l'Italie. Les accords commerciaux multilatéraux ont fait baisser les droits de douane sur les produits à des niveaux sans précédent et ont mis le commerce des services sur la voie de la libéralisation progressive, en Italie comme ailleurs. La création du Marché unique a entraîné la suppression de nombreux obstacles réglementaires au commerce dans les pays de l'Union européenne. L'adoption des directives sur le marché intérieur a ainsi ouvert à la concurrence des secteurs clés comme les télécommunications ou l'énergie. L'Italie a longtemps figuré au nombre des pays de l'UE ayant l'arriéré le plus important de directives à transposer. Ces dernières années, elle a accéléré son processus de transposition de la législation européenne et à la date du mois d'octobre 2000, son déficit de transposition était de 3.2 %, contre 7.6 % en 1997.

L'intégration de l'économie italienne à l'Union européenne est illustrée par la place privilégiée qu'occupent les pays de l'UE dans le commerce extérieur de l'Italie. En 1998, les pays de l'UE cumulaient 56 % des exportations et 62 % des importations. La part du total des exportations que détiennent les pays de l'UE est toutefois moins importante en Italie que dans les autres pays de l'UE de la zone euro (tableau 1). Les exportations représentent actuellement 26 % du PIB et les importations, 23 % de la demande intérieure, en hausse par rapport à un peu moins de 20 % au début des années 90. Les petites et moyennes entreprises contribuent largement au commerce international, les entreprises de moins de 250 salariés cumulant près de 60 % des exportations (tableau 2). Ces tendances vont de pair avec le rôle prépondérant que jouent les PME appartenant à des familles dans l'économie italienne, que l'on trouve principalement dans le Nord-Est et le Centre du pays. Ces PME sont habituellement spécialisées géographiquement dans une industrie particulière, notamment les machines-outils et des biens de consommation de qualité supérieure, comme les vêtements ou les meubles. Elles sont unies par un réseau de relations économiques locales prenant la forme de « districts industriels » et sont appuyées par des réseaux d'associations qui servent leurs intérêts, y compris par la vente de leurs produits sur les marchés d'outre-mer.

Tableau 1. **Structure géographique du commerce extérieur**

En pourcentage

	Italie		Zone euro	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
OCDE	77.9	78.4	83.7	82.6
Union européenne	56.4	52.2	64.0	50.1
Pays non-membres de l'OCDE	21.6	21.4	15.7	17.2
Europe	5.7	5.3	3.8	3.4
Afrique	4.1	5.9	3.0	3.1
Amérique	3.9	2.3	2.3	2.0
Moyen-Orient	3.5	2.1	2.2	1.4
Extrême-Orient	4.4	5.7	4.3	7.2
Non précisé	0.5	0.2	0.6	0.2

Source : OCDE. Reproduction partielle de OCDE (2000a).

Table 2. **Entreprises manufacturières et de services exerçant des activités commerciales internationales, selon la taille (1996)**

	Nombre d'employés							Total
	Petites entreprises		Moyennes entreprises			Grandes entreprises		
	1-9	10-19	20-49	50-99	100-249	250-499	500+	
Part du total des importations (%)	10.7	7.3	12.5	8.8	14.5	8.7	37.5	100.0
Part du total des exportations (%)	9.6	7.8	14.8	11.4	15.7	9.6	31.1	100.0
Nombre d'exportateurs sur le nombre total d'entreprises (%)	2.7	26.9	44.3	57.5	63.8	64.7	67.9	4.3

Source : ISTAT (1999).

Ces dernières années, la stratégie de spécialisation de ces entreprises a toutefois été remise en cause dans la mesure où elles ont fait l'objet de pressions croissantes de la part de leurs concurrents internationaux. La crise asiatique de 1997, tout particulièrement, a gravement compromis la performance sur les marchés étrangers et la reprise en Italie a été plus lente que chez ses principaux partenaires européens. En 1999, la part des exportations mondiales détenue par l'Italie a chuté à son niveau le plus bas, passant de 4.4 % du total en valeur en 1998, à 3.9 %. Cette évolution a pu soulever certaines interrogations sur la compétitivité de l'économie italienne, en particulier dans le secteur des produits de haute technologie². Comme la participation à l'euro ne permet plus de profiter des avantages d'une dévaluation régulière de la monnaie locale, des facteurs de compétitivité tels que la capacité d'investir dans la technologie de pointe, les coûts de main-d'œuvre ou la qualité du cadre réglementaire national sont devenus plus cruciaux.

Même si les flux entrants d'investissements directs étrangers ont augmenté en Italie au cours des dix dernières années, notamment en 1999, où ils ont pratiquement doublé, le niveau général se situe bien en deçà de celui de nombreux autres pays de l'OCDE. En 1999, les flux d'investissement direct représentaient moins de 0.5 % du PIB en Italie, contre 3.1 % dans l'ensemble des pays de l'UE et 2.7 % dans les pays de l'OCDE pris globalement (tableau 3).

Tableau 3. **Rentrées d'investissement direct étranger, 1996-1999**

(En pourcentage du PIB)

	1996	1997	1998	1999*
Italie	0.3	0.3	0.2	0.4
OCDE	1.0	1.3	2.1	2.7
Union européenne	1.3	1.5	2.8	3.1
Autriche	1.9	1.8	1.7	1.1
Belgique - Luxembourg	4.9	4.6	8.5	6.0
France	1.4	1.6	2.0	2.6
Allemagne	0.3	0.5	1.0	2.5
Irlande	2.6	2.1	4.6	6.0
Espagne	1.1	1.1	2.0	1.6
Royaume-Uni	2.2	2.5	4.6	5.8

* Données provisoires.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'Investissement direct international et Comptes nationaux.

Il existe peu de restrictions formelles spécifiques au commerce et à l'investissement internationaux en Italie, conformément aux engagements du pays dans le système commercial multilatéral et à son adhésion à l'Union européenne. Cependant, comme on le voit dans d'autres pays, les réglementations nationales peuvent créer d'importants obstacles au-delà des frontières aux entreprises et affecter l'aptitude de nouveaux concurrents, qu'ils soient étrangers ou nationaux, à entrer sur le marché ou à y développer leurs activités. La réforme de la réglementation peut contribuer à l'ouverture des marchés, en favorisant des réglementations nationales plus favorables au commerce et à l'investissement et mieux adaptés à la concurrence internationale.

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

Dans une économie mondialisée, la réglementation doit être axée sur le marché et favorable aux échanges et à l'investissement. Le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation définit six « principes pour une réglementation efficiente » permettant d'intégrer ces qualités à la réglementation :

transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions, absence de discrimination, absence de recours à des restrictions inutiles aux échanges, recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale, reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays et application des principes de la concurrence (OCDE, 1997b). Ces principes sont à la base du système commercial multilatéral dans le cadre duquel un grand nombre de pays ont accepté certaines obligations. L'objectif de la présente section n'est pas de juger la mesure dans laquelle l'Italie a adopté et appliqué les engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais plutôt d'évaluer si et comment les procédures et les pratiques nationales en matière de réglementation donnent effet à ces principes et contribuent avec succès à l'ouverture du marché.

2.1. *Transparence et ouverture du processus décisionnel et des procédures de recours*

L'ouverture des marchés à la concurrence internationale nécessite que tous les acteurs de ces marchés, y compris les acteurs étrangers, soient pleinement informés des exigences réglementaires pour qu'ils puissent fonder leurs décisions sur une évaluation exacte des coûts et des opportunités. Les particularités de l'environnement des entreprises rendent en général plus difficile l'entrée des sociétés étrangères sur les marchés nationaux. La langue, les préférences des consommateurs ou encore les pratiques commerciales créent des coûts d'entrée additionnels. La réglementation représente elle aussi souvent un obstacle pour les sociétés étrangères non seulement en raison de leur contenu particulier mais aussi de la difficulté d'obtenir les informations relatives à leur fonctionnement exact. La création d'un cadre transparent pour la réglementation nationale au profit de tous les acteurs du marché peut donc favoriser une concurrence effective. La transparence suppose l'accès à l'information sur les réglementations, l'ouverture du processus d'élaboration de la réglementation par la consultation des parties intéressées de même que l'accès, selon des modalités bien définies et appropriées, à des recours pour les acteurs qui ont à se plaindre de l'application de la réglementation. Les paragraphes qui suivent examinent ces trois aspects et se penchent sur deux aspects bien précis, les règlements techniques et les marchés publics, où la transparence est une condition essentielle de la concurrence internationale.

2.1.1. *Diffusion de l'information*

Ces dernières années, les autorités italiennes ont engagé une politique active de diffusion des informations sur les réglementations en vigueur et les projets de réglementations par l'utilisation d'Internet. La publication dans le *Journal officiel* de l'Italie (*la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* — GU) est le mécanisme établi et obligatoire pour communiquer de l'information sur les lois et leurs règlements d'application, comme dans la plupart des pays. Au cours de ces dernières années, les autorités italiennes ont aussi eu recours à Internet pour communiquer l'information. Divers ministères publient des lois et des circulaires dans leur site Internet, même si l'envergure, la convivialité et la disponibilité d'information en anglais sur ces sites varient fortement d'un ministère à l'autre. En juin 2000, les autorités ont présenté un programme d'action pour la mise au point d'un service électronique général, qui devrait rendre plus efficaces ces initiatives plutôt éparpillées³. Le projet comprend la création d'une passerelle d'information électronique vers l'administration. Déjà, un site appelé *Norme in Rete* (« réglementations en ligne ») est en cours de développement. Lancé en 1999, le site offre un accès commun à diverses sources d'information⁴. L'objectif est de créer, à partir de ce système, une passerelle unique vers l'ensemble des réglementations, actuellement disponibles sur les différents sites institutionnels, comprenant un engin de recherche pour permettre une recherche rapide par sujet ou secteur. Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas d'obligation de publier les projets de réglementations, l'utilisation accrue d'Internet par les autorités a donné plus de transparence au processus d'élaboration de la réglementation au cours des dernières années. La Chambre des Députés et le Sénat publient tous les projets de lois sur leur site⁵. De plus, le site du Cabinet du Premier ministre⁶ présente de l'information sur les projets de réglementation en cours. Il

comprend une base de données interrogeable, qui remonte à octobre 1998, comprenant tous les actes réglementaires déposés par le Gouvernement, depuis les projets approuvés par le Conseil des Ministres jusqu'aux textes publiés dans la *Gazzetta Ufficiale*⁷. Les projets de textes consolidés et de décrets de simplifications ont commencé à être publiés pour commentaires sur le site du Ministère de l'administration publique (www.funzionepubblica.it).

La publication des règles exécutoires, même si c'est là un élément fondamental et essentiel de la transparence, peut n'être pas suffisante pour créer un cadre réglementaire transparent dans les cas où le nombre de règlements et leur complexité font qu'il est difficile de déterminer lesquels s'appliquent à un champ d'activité donné. En Italie, il est effectivement plus difficile d'obtenir de l'information sur la réglementation à cause de la complexité de la législation. Le nombre d'actes législatifs en vigueur (plus de 35 000 lois nationales et régionales⁸), qui sont souvent volumineux et détaillés, peut rendre difficile pour les acteurs du marché la compréhension du cadre réglementaire italien et faire grimper le coût d'entrée sur le marché. Cet obstacle peut paraître encore plus infranchissable aux entreprises étrangères. En outre, la difficulté de comprendre la réglementation applicable s'étend souvent à l'administration elle-même, ce qui favorise la discrétion dans l'application de la réglementation chez les fonctionnaires et rend plus incertain l'environnement des entreprises (Cassese et Galli, 1998).

Ce problème a été abordé avec les « réformes Bassanini » de 1997, qui ont pour objectif de simplifier l'administration selon une approche stable, à travers des lois annuelles de simplification, et d'accélérer le processus de délégitimation. Cette politique s'appuie sur trois piliers principaux : la rationalisation du stock existant de lois et de réglementations, la qualité des nouvelles lois et réglementations, et la poursuite de la simplification continue de l'administration publique. Cette politique est analysée en détail dans le rapport de référence au Chapitre 2. Le gouvernement italien a lancé plusieurs actions pour améliorer la qualité de la réglementation, y compris par l'application de l'analyse d'impact dans le processus d'élaboration des réglementations. Un aspect de cette politique, la « réorganisation de la réglementation », pourrait en particulier accroître la transparence de la législation italienne dans l'avenir. Les réformes⁹ ont établi un processus en vertu duquel le Parlement donne mandat à l'administration de codifier les textes réglementaires (*testi unici*). Cette codification réunit ensemble, en les simplifiant, tous les actes législatifs primaires et secondaires applicables à un domaine donné pour en faire un texte unique. Les autorités ont prévu d'établir onze textes codifiés d'ici la fin de 2001 et plusieurs ont été achevés au début de 2001. Les textes codifiés pourraient s'avérer des instruments extrêmement utiles pour clarifier le cadre réglementaire, d'autant que la codification s'accompagne d'un effort de rationalisation de la législation.

L'Italie a ces dernières années établi divers points d'information où les intervenants du marché peuvent se renseigner. Ces points d'information sont considérés comme des outils utiles, permettant de mieux comprendre le régime réglementaire. D'après une loi de 1993, chaque administration publique doit avoir un bureau de relations publiques (*Ufficio relazioni con il pubblico*) prêt à répondre aux demandes de renseignements et chargé de fournir des explications sur les prescriptions réglementaires. Une autre initiative, axée sur les entreprises, est le lancement des guichets uniques (*sportelli unici*) à l'échelon local (voir section 2.3)¹⁰. Par ailleurs, la loi de simplification annuelle de 2000 prévoit la création d'un registre central électronique des formalités administratives pour les entreprises et les particuliers.

2.1.2. Mécanismes de consultation

Lorsqu'elles élaborent une réglementation, les autorités italiennes procèdent normalement à une première série de consultations officieuses. Les procédures d'élaboration de la réglementation ne prévoient pas la tenue obligatoire de consultations ou la publication d'appels de commentaires, du fait que le Parlement est traditionnellement considéré comme la seule tribune légitime où les débats sur les projets de

loi peuvent avoir lieu. En ce qui a trait aux lois, les comités permanents du Parlement peuvent ordonner la tenue d'audiences et y convoquer des fonctionnaires, des experts ou des parties intéressées afin de réunir des faits et de recueillir de l'information pour l'examen préliminaire de chaque projet de loi. Le choix des parties consultées relève de la discrétion des comités. Des consultations avec les employeurs et les syndicats (les « partenaires sociaux ») sont toutefois menées à l'échelon ministériel. Le principal forum de ce type est le *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL, Conseil national de l'économie et du travail)¹¹. Ce mécanisme a eu tendance ces dernières années à devenir plus formel et à s'ouvrir davantage à d'autres organisations, comme les associations de consommateurs ou défense de l'environnement. En plus de ces consultations officielles, chaque ministre, à l'occasion de l'élaboration d'un règlement, consulte normalement les parties touchées de façon discrétionnaire. Au total, les procédures de consultation en Italie restent faiblement développées, notamment par rapport aux meilleures pratiques internationales, bien que l'administration ait commencé des consultations en ligne sur les projets de réglementations. De nombreuses PME se sont plaintes d'être rarement consultées. Elles avancent également que les procédures de consultation favorisent les grandes entreprises ou celles qui sont déjà établies sur le marché¹². Par ailleurs, les consultations informelles portent sur une version presque finale des projets de réglementation et rarement sur les réglementations d'application des lois. Comme cela a pu être vu dans de nombreux pays, les consultations publiques tardives réduisent la qualité des réglementations, car à ce stade, il devient difficile d'évaluer les différentes alternatives possibles pour atteindre le but recherché de la réglementation avec un coût minimum. Des consultations limitées tendent aussi à réduire l'acceptation de la règle par les entités soumises à la réglementation. Elles amoindrissent ainsi le taux potentiel de respect de la réglementation et affaiblissent l'efficacité de la politique.

En partie en réponse à ce problème, le gouvernement a établi par la loi 50/99 un comité consultatif permanent appelé *Osservatorio sulla semplificazione* (observatoire pour la simplification). Il se compose d'un représentant de chaque ministère, de 34 représentants des partenaires sociaux¹³ et de dix représentants des régions et des administrations locales choisis par la *Conferenza unificata* (voir section 2.4)¹⁴. En tant que conseiller au Ministre en charge de la réforme de l'État sur les questions de simplification administrative, ce comité devrait jouer un rôle essentiel dans les réformes. Bien que cela ne figure pas explicitement dans son mandat, le Nucleo a avancé l'idée que l'Observatoire devrait discuter et étudier les projets de lois et de règlements et les futures analyses d'impact. En ce qui concerne sa responsabilité, l'Observatoire préparera un rapport annuel au Ministre. Comme on l'a noté, le Nucleo a commencé à publier les projets de lois codifiées et des décrets de simplification pour information et commentaires. Selon la loi annuelle de simplification de 2000, cette procédure deviendra une pratique ordinaire, suivant les recommandations de l'OCDE. Des consultations ont été également instituées, de façon limitée, par certains des nouveaux organismes de réglementation indépendants. Par exemple, l'Autorité de réglementation de l'électricité et du gaz a organisé des audiences périodiques et introduit la procédure des avis et commentaires, occasion que les entreprises étrangères ont exploitée à plusieurs reprises jusqu'à présent (voir section 3.3).

2.1.3. Ouverture des procédures de recours

Le système judiciaire italien prévoit divers recours pour les parties qui désirent obtenir l'application d'une réglementation ou en appeler d'une décision d'un organisme de réglementation, recours qui sont offerts à tous les acteurs du marché, indépendamment de leur nationalité. Le premier recours consiste à envoyer une requête aux autorités supérieures de l'administration. Il s'agissait auparavant d'une condition *sine qua non* à remplir avant de pouvoir s'adresser à un tribunal administratif. Cette étape a perdu de l'importance du fait qu'il est maintenant possible de s'adresser directement aux tribunaux administratifs, ce qui laisse à penser que ce recours manquait d'efficacité. Le deuxième recours consiste à présenter une requête aux Tribunaux administratifs régionaux (*Tribunali amministrativi regionali* — TAR), qui sont les tribunaux de première instance de la juridiction administrative. Leurs décisions peuvent

faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'État. L'application des lois administratives faisant l'objet d'un appel devant les tribunaux administratifs peut être suspendue en attendant qu'une décision soit rendue. La clause suspensive intervient dans la moitié des appels, sans doute à cause du fait que la procédure d'appel prend beaucoup de temps (plus de quatre ans en moyenne pour les TAR), ce qui pourrait bien constituer un obstacle de taille à son efficacité.

Ces dernières années, le processus de recours contre les actes administratifs s'est vu clarifié. Jusqu'en 1997, le juge administratif avait compétence pour statuer sur « l'intérêt légitime » d'un acte administratif, c'est-à-dire sa légalité, et pouvait en ordonner l'annulation, tandis que le juge ordinaire connaissait des actes civils accomplis par les pouvoirs publics et était le seul juge compétent pour accorder des dommages-intérêts. Le partage des compétences n'était pas toujours clair. En outre, dans certains cas précisés par la loi, le juge administratif jouissait d'une compétence exclusive mais ne pouvait rendre de décision en matière de dommages-intérêts. Un décret législatif de 1998 et une décision de la Cour suprême de 1999¹⁵ ont profondément modifié le système. D'une part, ils ont élargi le champ de compétence exclusive du juge administratif en y intégrant les différends se rapportant à trois domaines clé, soit les services publics, l'urbanisme et la construction. D'autre part, ils ont conféré au juge administratif le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts dans tous les domaines où il jouit d'une compétence exclusive. Cette mesure a accru l'efficacité des mesures de recours du fait qu'il n'est plus nécessaire d'ajouter les longs délais du processus administratif aux longs délais de la procédure civile (environ huit ans) (Cassese, 1999).

2.1.4. *Transparence des normes et règlements techniques*

Dans le domaine des réglementations et des normes techniques, la transparence a été renforcée par la discipline dictée par les régimes régionaux et internationaux. Comme les différences de réglementations nationales pour les produits sont considérées comme des obstacles de taille à l'accès aux marchés intérieurs, les entreprises ont absolument besoin d'information dans ce domaine pour connaître précisément les prescriptions applicables et de manière générale mieux comprendre les conditions du marché¹⁶. Dans le cadre des obligations de notification que lui imposent la Commission européenne et l'OMC, l'Italie communique des informations à ses partenaires commerciaux sur le processus d'élaboration des normes et règlements techniques¹⁷ et leur donne la possibilité de présenter leurs observations. D'après les règles de la Communauté, tous les projets de règlement technique doivent être déclarés à la Commission lorsqu'ils ne sont pas la transposition directe des directives d'harmonisation de l'UE. Il incombe au ministère de l'industrie de notifier rapidement les projets de règlement tandis que ce sont les organismes de normalisation italiens qui sont tenus de déclarer les projets de normes (volontaires) qui ne sont pas la transposition directe des normes européennes ou internationales¹⁸. Dans ce système, les États membres et la Commission peuvent présenter des observations sur les projets de règlement pendant une période de *statu quo* de trois mois et l'Italie ne peut passer outre à ces observations (pour plus de détails sur la procédure de notification de l'UE, voir l'encadré 1).

Le système de notification de l'UE a renforcé la transparence du processus d'élaboration des normes et règlements techniques en Italie, comme dans les autres pays membres de l'UE, dans la mesure où il permet aux partenaires commerciaux de passer au crible les activités de réglementation nationale. Il constitue un mécanisme d'alerte rapide qui peut mettre en évidence les obstacles au commerce susceptibles de découler de la réglementation d'un produit. L'efficacité de ce régime du point de vue de la transparence a été encore nettement renforcée en 1999 lorsque la Commission a pris l'initiative de publier les notifications sur Internet. Une base de données interrogeable sur les notifications, qui remonte à 1997¹⁹, donne accès au texte provisoire et à la notification elle-même, qui expose les motifs de la réglementation et indique l'état de la proposition²⁰.

Des règles de notification semblables interviennent, mais de façon moins systématique, dans les accords de l'OMC. Dans la mesure où les projets de réglementation notifiés ne sont pas fondés sur des normes internationales pertinentes, la Commission européenne transmet l'information au Secrétariat de l'OMC et aux autres membres de l'OMC conformément aux obligations contractées aux termes de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce de l'OMC. D'autres notifications sont présentées à l'OMC au nom des États membres en application des dispositions de l'OMC (dont l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, les accords sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc.).

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

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

Après la notification, l'État membre concerné doit s'abstenir d'adopter le projet de réglementation pendant une période de trois mois, au cours de laquelle les effets de la mesure réglementaire sur le Marché unique sont examinés par la Commission et les autres États membres. Si la Commission ou un État membre oppose un avis circonstancié soutenant que la réglementation proposée représente un obstacle au commerce, la période de *statu quo* est prolongée de trois autres mois. En outre, s'il est procédé à l'élaboration d'une nouvelle législation dans le même domaine à l'échelon de l'Union européenne, la Commission peut prolonger le *statu quo* pendant douze autres mois. Une procédure d'infraction peut être engagée en cas de non-déclaration ou si l'État membre concerné ne donne pas suite à un avis circonstancié.

La procédure vise d'abord les États membres, mais elle profite aussi au secteur privé en améliorant la transparence des activités de réglementation nationales. Dans un effort pour porter les projets de réglementation technique nationaux à l'attention de l'industrie et des consommateurs européens, la Commission publie régulièrement une liste des notifications reçues dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne et, depuis 1999, sur Internet. Toute entreprise ou association de consommateurs intéressée par un projet de réglementation notifié et désireux d'obtenir de plus amples détails peut communiquer avec la Commission ou avec le point de contact fourni par chaque État membre.

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

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

2.1.5. *Le cas des marchés publics*

L'Italie a fait des progrès appréciables au cours des dix dernières années au chapitre de l'information sur les marchés publics, ce qui est une condition essentielle à l'ouverture efficiente de ces marchés à la concurrence internationale. Plusieurs lois ont été adoptées au cours des années 90 pour rendre les marchés publics plus transparents et efficaces, en particulier dans le domaine des travaux publics avec les lois dites « Merloni »²¹. Auparavant, même si les procédures incluaient des règles de transparence, l'ampleur de la fragmentation et la complexité des règles sur les marchés publics avaient favorisé un système opaque au sein duquel l'administration jouissait de pouvoirs discrétionnaires importants. Les interventions des législateurs dans les années 70 et 80 n'étaient pas fondées sur un objectif clairement défini mais répondaient à des problèmes très spécifiques (AGCM, 1992). En plus de la prépondérance des appels d'offre non concurrentiels par rapport aux appels d'offres ouverts, l'absence de spécifications précises ou de critères d'adjudication et la complexité du cadre réglementaire rendaient le système inefficace, comme en témoignent le coût des marchés publics et l'important écart entre les coûts prévus et réels par comparaison avec les autres pays européens (ISAE, 2000). La mise en œuvre intégrale des règles de l'UE a renforcé la discipline et la transparence dans les marchés publics pour les contrats d'un montant inférieur aux seuils spécifiés. Ces règles comprennent l'obligation de publier les appels d'offres, de définir les critères pour le choix des soumissions, d'établir des spécifications détaillées et de fixer des limites à la possibilité d'augmenter la valeur des contrats sans procéder à un nouvel appel d'offres (pour plus de détails sur les règles de l'UE pour les marchés publics, voir l'encadré 2).

Les avantages que procure une plus grande efficacité dans le système de marchés publics peuvent être encore accrus par l'ouverture effective de ces marchés à la concurrence internationale. La participation aux appels d'offres est offerte à toutes les entreprises de l'UE. En outre, l'engagement de l'Union européenne à l'égard de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC assure aux pays non-membres de l'UE qui sont parties à l'AMP l'accès aux marchés publics italiens. Cette ouverture ne peut être réelle que si les soumissionnaires éventuels ont accès en temps opportun à l'information nécessaire sur les possibilités qui s'offrent et disposent de recours pour contester des décisions des pouvoirs adjudicateurs. À cet égard, l'accès à l'information a été facilité par le développement des appels d'offres électroniques à l'échelon de l'UE²². Les autorités italiennes ont pris une initiative semblable en faveur des appels d'offres électroniques, qui est dans une phase expérimentale depuis la fin de juin 2000. Un site Internet spécifique a été créé²³, qui comprend un catalogue virtuel de tous les appels d'offre lancés par les administrations publiques, y compris ceux dont la valeur est inférieure aux seuils européens. Le gouvernement prévoit que le système sera pleinement opérationnel d'ici à juin 2001. Ceci représente une amélioration importante en matière de transparence. En effet, ce système peut permettre à toutes les entreprises, y compris les entreprises étrangères, de disposer d'informations complètes et opportunes sur les fournitures de biens et de services aux administrations publiques italiennes. La confiance dans l'efficacité du système pourrait cependant être accrue par la mise en place de moyens appropriés d'action contre les entités publiques qui ne respecteraient pas les obligations de publication.

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

Étant donné le volume des achats des pouvoirs publics centraux et municipaux, les marchés publics représentent un enjeu énorme pour le commerce international. Dans l'Union européenne, les marchés publics se chiffrent actuellement à environ 1 000 milliards d'euros, soit environ 14 % du PIB de l'UE. La taille de ce marché a fait des marchés publics une des pierres angulaires du Marché unique²⁴ et a mené à l'adoption d'une série de règles visant à assurer une meilleure concurrence dans le domaine des travaux publics, des fournitures et des services. Des structures spéciales s'appliquent aux services publics (énergie, eau, télécommunications et transports). Certaines des principales prescriptions des règles de l'UE sur les marchés publics sont résumées ci-après :

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

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

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

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

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

À l'échelon national, on est intervenu pour contrôler davantage les marchés publics, en particulier dans le domaine des travaux publics. La première loi Merloni de 1994 prévoyait la création d'un organisme indépendant, l'Autorité de surveillance des travaux publics (*Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*), chargée de faire observer les règles applicables aux travaux publics²⁵. L'Autorité, qui est devenue opérationnelle en 1999 a le mandat exprès de surveiller l'application des règles, de signaler toute anomalie d'importance et de présenter des propositions de modifications à la législation. Des initiatives spécifiques ont aussi été entreprises pour promouvoir la coopération entre municipalités en matière de marchés publics, en réponse aux difficultés apparemment plus grandes d'application des règles de marchés publics au niveau local²⁶.

Les progrès réalisés à l'égard de la transparence des marchés publics au cours des dernières années ont été remarqués par certains partenaires commerciaux, qui signalent un meilleur accès de leurs entreprises nationales aux marchés publics italiens (USTR, 2000). Toutefois, la complexité générale du système reste un obstacle. Aussi la simplification sera-t-elle importante pour de nouveaux progrès en matière de transparence des marchés publics.

Ces efforts sont renforcés par l'intervention des autorités italiennes dans les initiatives internationales. L'Italie participe à un projet pilote de l'UE, qui a été lancé à la fin de 1998 dans le but de favoriser l'avènement d'un véritable marché unique pour les marchés publics grâce à la coopération entre les autorités nationales, notamment en assurant le règlement rapide et à l'amiable des problèmes auxquels se heurtent les fournisseurs dans l'accès aux marchés publics²⁷. Cette expérience a permis aux autorités italiennes de profiter de l'expérience des autres États membres de l'UE et de prendre acte des problèmes de mise en œuvre, comme l'augmentation du nombre de procédures d'urgence²⁸. Il convient également de noter que l'adoption par la Commission européenne d'un ensemble d'amendements pour simplifier et moderniser les Directives européennes sur les marchés publics en mai 2000 devrait faciliter la compréhension des règles par tous les acteurs du marché et promouvoir ainsi la transparence au niveau national.

2.1.6. Aperçu général

Dans le cadre d'une tendance générale en Italie vers une amélioration des performances économiques et de l'efficacité de la gouvernance, d'importants progrès ont été réalisés pour rendre plus transparent le cadre réglementaire. L'utilisation d'Internet a facilité l'accès à l'information sur la réglementation et le projet en cours des autorités visant à établir le gouvernement électronique devrait renforcer ces initiatives. De nouvelles disciplines, assurées en partie par les règles de l'UE, ont aussi accru la transparence dans le domaine des réglementations techniques et des marchés publics. Malgré tout, le cadre réglementaire italien demeure complexe et peut rendre difficile l'accès des sociétés étrangères aux marchés italiens. En dépit de quelques initiatives récentes pour accroître sa transparence, le processus de consultation publique demeure peu développé, ce qui accroît les incertitudes sur les conditions du marché.

2.2. Non-discrimination

L'application du principe de non-discrimination, par le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national, dans l'élaboration ou la mise en œuvre de la réglementation vise à assurer l'égalité des conditions concurrentielles pour les produits et les services similaires indépendamment de leur origine et, par conséquent, à maximiser l'efficacité de la concurrence sur le marché. L'application du principe de la NPF permet à tous les pays étrangers qui désirent pénétrer sur le marché national de bénéficier de conditions égales tandis que le traitement national signifie que les produits ou services importés jouissent d'un traitement non moins favorable à celui accordé aux produits ou services nationaux. L'importance accordée au respect de ces principes qui sont à la base même du système commercial multilatéral, dans l'élaboration et l'application de la réglementation, est un indicateur utile des efforts globaux que déploie un pays pour promouvoir un régime réglementaire favorable au commerce et à l'investissement.

Dans le domaine des relations économiques, l'Italie a souscrit au principe de non-discrimination dans le contexte de son adhésion à l'OMC. Le principe de la NPF et du traitement national s'applique à tous les domaines pour lesquels l'Italie a pris certains engagements sous le régime de l'OMC. Théoriquement, le système de droit ne comprend aucune obligation absolue de tenir compte du principe de la NPF dans la réglementation intérieure, mais certaines dispositions favorisent le recours au traitement

national. Par exemple, l'article 16 des prescriptions préliminaires du Code civil accorde aux personnes physiques et morales de l'étranger les mêmes droits qu'aux citoyens italiens, sous réserve de réciprocité. Une loi de 1998²⁹ établit de façon plus détaillée que les étrangers légalement domiciliés en Italie jouissent des mêmes droits que les citoyens italiens.

Les accords préférentiels auxquels l'Italie est partie en tant que membre de l'UE accordent un traitement plus favorable à certains pays et s'écartent donc des principes de la NFP et du traitement national³⁰. La participation d'un pays à des accords préférentiels ne témoigne pas en soi d'un manque d'engagement à l'égard du principe de non-discrimination. Pour évaluer l'application de ce principe, il convient de tenir compte de l'attitude des pays participants envers les pays non-membres du point de vue de la transparence et des effets discriminatoires potentiels. Les pays tiers doivent avoir accès à l'information sur le contenu et le fonctionnement des accords préférentiels pour pouvoir évaluer judicieusement leurs effets possibles sur leurs propres intérêts commerciaux. Les notifications présentées à l'OMC conformément aux obligations internationales sont une première source d'information sur les accords préférentiels. Le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC passe en revue tous les accords préférentiels dans un processus comprenant, entre autres, des questions et des réponses écrites. Dans ce contexte, les pays tiers qui considèrent que les accords préférentiels leur portent préjudice disposent de recours. L'Union européenne diffuse également de l'information sur les accords préférentiels via Internet ou au moyen de publications comme le *Bulletin européen*.

À l'instar d'autres pays de l'OCDE, l'Italie déroge au principe de non-discrimination pour certains services, en particulier les services professionnels. On sait que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) imposait l'application inconditionnelle du principe du traitement national aux produits importés, mais l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), pour sa part, n'impose l'obligation de non-discrimination entre les services nationaux et importés que dans les secteurs où des engagements particuliers ont été pris par les pays. L'Accord prévoit également des dérogations au traitement de la NPF, telles qu'elles ont été signifiées par les pays signataires. La liste des dérogations au traitement national, de même que la Liste d'engagements spécifiques, a été arrêtée à l'échelon de l'UE. Ces listes font état des dérogations et des engagements pour l'ensemble de l'UE et sont assorties de restrictions additionnelles précisées par les divers États membres (remplaçant souvent des engagements sans limitation par des engagements partiels ou des restrictions liées à des positions tarifaires non consolidées). L'Italie maintient donc quelques obstacles à l'accès des étrangers à certaines activités spécifiques. Par exemple, l'exercice de la profession de comptable (*ragionieri-periti commerciali*) est soumis à des règles de nationalité, de résidence et de domicile professionnel et il en est de même pour l'admission au Barreau italien (qui est obligatoire pour pouvoir offrir des services juridiques en Italie, y compris des avis sur le droit étranger et international). En plus des restrictions officielles, il peut y avoir des cas où la réglementation a été conçue et est appliquée de telle manière qu'elle produit des effets discriminatoires. Il peut arriver que la libéralisation d'un secteur ne garantisse aucunement l'égalité d'accès aux marchés aux exploitants étrangers et nationaux si les mesures d'application ont, dans la réalité, des effets discriminatoires. Dans le domaine des services professionnels mentionnés plus haut, la libéralisation préconisée au niveau de l'UE s'est avérée difficile à mettre en œuvre à l'échelon national. En Italie, certaines directives n'ont pas encore été intégrées à la législation nationale³¹ ou leur mise en œuvre continue de donner lieu à des pratiques discriminatoires. C'est le cas notamment des services juridiques. Selon la Commission européenne, il faut compter actuellement au moins un an pour passer l'examen d'aptitude à la profession d'avocat, examen qui porte sur de nombreux sujets (nombre plus élevé que pour les avocats italiens) (CE, 1999a).

En ce qui a trait à l'investissement, l'Italie maintient un régime ouvert pour les investisseurs étrangers, à quelques exceptions près. Aucune limite n'est imposée en règle générale à la propriété étrangère des entreprises italiennes et il n'existe pas de procédures de sélection ou de blocage qui viseraient uniquement les investisseurs étrangers. On observe toutefois des dérogations en ce qui a trait à

l'application du principe du traitement national (dont les modalités sont précisées dans le Code de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes de l'OCDE, de même que dans l'Instrument relatif au traitement national). Certaines activités sont aussi réservées à des exploitants nationaux (pêche en eaux territoriales) ou à des exploitants de l'UE (transport aérien et cabotage maritime) tandis que seules les entreprises de la CE ont accès aux subventions publiques dans l'industrie cinématographique.

2.3. *Mesures pour éviter les restrictions inutiles aux échanges*

Parmi les options qui s'offrent pour atteindre un objectif particulier, il conviendrait de favoriser les mesures réglementaires qui ont le moins d'effets restrictifs sur le commerce. Ce principe est fondamental dans plusieurs accords de l'OMC³² et s'applique par conséquent à l'Italie. Il est également implicite dans la participation de l'Italie au Marché unique européen. Cependant, l'instauration de ce principe dans le régime réglementaire intérieur nécessite des mécanismes appropriés. De ce point de vue, l'évaluation *ex ante* de l'impact des projets de réglementations sur le commerce et l'investissement et la consultation d'experts en la matière ou d'entreprises étrangères peuvent aider à intégrer une dimension internationale au système d'élaboration de la réglementation et empêcher la création d'obstacles aux échanges et à l'investissement. La simplification des procédures administratives peut aussi faciliter l'accès aux marchés tout en préservant l'objectif de la réglementation. La section qui suit examine ces deux démarches et développe l'exemple des procédures douanières, domaine où de nombreux pays se sont attachés à rationaliser les formalités dans le but d'accompagner le développement des échanges commerciaux.

2.3.1. *Évaluation de l'impact de la réglementation sur les échanges*

Jusqu'en 1999, l'impact des projets de réglementation était uniquement évalué en termes de coûts budgétaires, conformément à la Constitution, et à travers la consultation intraministérielle. Les experts en commerce international pouvaient être consultés de façon ponctuelle lorsque le projet comprenait des dispositions ayant des effets évidents sur les échanges. La participation au Marché unique a également ouvert la porte à l'examen des réglementations nationales par les autres pays. Comme on l'a vu plus haut (section 2.1.4), cela a été le cas tout particulièrement des réglementations techniques, du fait que l'obligation de notifier les projets de règlement nationaux donne aux États membres de l'UE et à la Commission européenne la possibilité de soulever des objections concernant les effets restrictifs potentiels des règlements sur le commerce, avant leur entrée en vigueur. Pour ce qui est de la conformité de la réglementation avec les engagements internationaux, les ministères et le Parlement ont la responsabilité de vérifier la qualité des projets et le Conseil d'État exerce des responsabilités semblables à l'égard des mesures réglementaires secondaires³³.

De nouvelles procédures, plus strictes, pour l'élaboration de la réglementation ont été adoptées en 1999 qui prévoient le recours à des outils d'analyse approfondie et systématique. Ces procédures obligent désormais les administrations centrales à procéder à une étude d'impact dans l'élaboration des nouvelles réglementations qui doit être attachée au texte concerné³⁴. Le décret d'application de la loi de mars 2000³⁵ oblige tous les ministères à procéder à une analyse juridique technique (*analisi tecnico-normativa*, ATN) de même qu'à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans les activités d'élaboration des nouvelles mesures réglementaires (qu'il s'agisse de législation primaire ou secondaire). Ces analyses sont soumises à l'examen du Département des affaires juridiques et législatives (*Dipartimento affari giuridici e legislativi* — DAGL) et d'une unité technique spéciale rattachée au Premier ministre, le *Nucleo*³⁶. L'ATN consiste notamment à vérifier la conformité du texte avec la Constitution, le droit européen et les lois régionales et locales, tandis que l'AIR comprend un exposé des motifs et des objectifs de la

réglementation, une évaluation de l'impact de la réglementation proposée sur l'administration, les entreprises et les citoyens, de même que la recherche d'options de rechange. Des lignes directrices pour l'application du programme d'AIR ont été préparées à l'intention des différents organes administratifs³⁷.

L'AIR, telle qu'elle est actuellement articulée, fait mention du commerce et de l'investissement internationaux dans les facteurs à examiner. Selon le décret de mars 2000, l'AIR doit comprendre une analyse des effets économiques indirects de la réglementation proposée sur les secteurs non directement visés. Les lignes directrices aux administrations incluent spécifiquement le commerce et l'investissement internationaux dans cette analyse économique³⁸. Le programme a la particularité de lier de près l'étude d'impact à la consultation des parties intéressées. Le décret exige effectivement que la justification de la mesure réglementaire soit axée, entre autres, sur la transparence et l'ouverture des consultations publiques. On prévoit actuellement d'avoir recours à des enquêtes auprès des entreprises et à des groupes de consultation.

2.3.2. *Réduction des lourdeurs administratives supportées par les entreprises*

La simplification des formalités administratives a fait partie des objectifs fondamentaux des réformes qui ont été réalisées en Italie au cours des dix dernières années. Cette politique de simplification a pris plus d'importance et est devenue un objectif plus permanent depuis 1997 lorsque le Parlement a autorisé le gouvernement à adopter des mesures spécifiques pour simplifier les procédures administratives. La loi exige que le gouvernement présente un projet de loi au Parlement tous les ans, exposant les procédures administratives à passer en revue et à rationaliser. Ceci représente un élément clé des réformes. En effet le nombre élevé de réglementations, leur ambiguïté, les contradictions et chevauchements dans leurs dispositions sont une lourde charge pour les entreprises. D'après une enquête coordonnée par l'Institut italien des statistiques en 2000, les coûts administratifs représentent environ 1 % des frais généraux, contre 0.5 % en moyenne dans les autres pays européens, et les exportations italiennes occasionnent des frais administratifs de 2 %, contre 0.5 % dans le reste de l'Europe³⁹. De telles charges peuvent nuire à la capacité des entreprises italiennes de demeurer concurrentielles dans l'économie mondiale et ériger des obstacles importants à l'établissement des sociétés étrangères sur le marché intérieur. Différentes enquêtes auprès des entreprises confirment que les lourdeurs des procédures administratives constituent un frein à la compétitivité de l'environnement des entreprises en Italie, relativement à d'autres pays, et qu'elles ont pu contribuer au niveau relativement faible de l'investissement direct étranger en Italie, avec d'autres facteurs tels que les infrastructures et les conditions sur le marché du travail⁴⁰.

La politique de simplification a eu des effets favorables sur l'environnement des entreprises en Italie. Comme l'indique le rapport de référence au chapitre en plus de détails, la loi sur les réformes administratives⁴¹ a introduit la règle du consentement tacite pour la délivrance de licences et a remplacé des autorisations par de simples déclarations dans des cas spécifiés. La loi annuelle de simplification a aboli la procédure de ratification par le tribunal pour la constitution des entreprises, ce qui réduira considérablement le temps nécessaire pour créer une entreprise (procédure qui prenait de un à quatre mois). La simplification des certifications antimafia en 1998⁴², qui représentait une lourde formalité pour les entreprises, illustre bien cette orientation. À partir de janvier 2001, la notification des offres d'emplois dans l'administration publique sera accessible sur un ou plusieurs sites d'information. Sur ces mêmes sites, à partir de juin 2001, on trouvera des informations sur les offres d'emplois par des entreprises ou consortiums qui réalisent des travaux publics ou fournissent des services publics. Un texte codifié comprenant toutes les règles et réglementations relatives au commerce extérieur sera préparé pour coordonner l'ensemble des compétences nationales et régionales dans le domaine des relations économiques internationales. La publication des décisions des entreprises en matière de fusions et de dissolutions au Journal officiel sera interrompue, ces décisions étant de toute façon rendues publiques par

l'enregistrement des entreprises. Ceci réduira les coûts qui, pour une PME, peuvent atteindre 10 à 12 millions de lires. La publication dans les journaux régionaux d'annonces légales, une forme archaïque mal adaptée à la notification dans une société d'information moderne, sera également interrompue. La nouvelle loi de simplification annuelle propose de renforcer le « principe pro-concurrentiel » dans le processus de simplification (par exemple, à travers la transformation systématique des concessions administratives en autorisations).

La création, en 1999, de guichets uniques pour les entreprises (*sportelli unici*) a également facilité les conditions de créations d'une nouvelle entreprise⁴³. Ces instances d'échelon local sont chargées de coordonner toutes les autorisations pour la création, l'expansion ou la restructuration d'une entreprise. Elles réduisent donc les procédures de fondation d'une entreprise à une seule formalité puisqu'elles se chargent elles-mêmes d'obtenir les autorisations de toutes les administrations pertinentes. Le système comprend certains mécanismes pour assurer un fonctionnement efficace. Premièrement, dans les cas complexes, le guichet peut avoir recours à une conférence de services (*conferenza di servizi*), qui réunit toutes les autorités publiques engagées dans une procédure. Deuxièmement, le système établit des échéances. La procédure doit être conclue en moins de dix mois et si la décision n'a pas été communiquée dans ces délais, la demande peut être déposée au Cabinet, qui doit faire connaître sa décision dans les 30 jours. L'institution des *sportelli unici* a permis de réduire considérablement les délais de constitution d'une entreprise, puisqu'il faut maintenant compter en général trois mois, ou 11 mois au maximum, plutôt que de deux à cinq ans, pour mener à bien l'opération⁴⁴.

Trois éléments sont particulièrement intéressants. Premièrement, le programme va au-delà des conditions de création d'une entreprise pour promouvoir l'utilisation systématique des outils de simplification des principales procédures administratives affectant les entreprises. Les municipalités sont encouragées à utiliser la notification, l'auto-certification et la règle du consentement tacite et à organiser des « conférences de service » pour les cas complexes d'autorisations (par exemple, dans le cas d'une évaluation d'impact sur l'environnement). Deuxièmement, la colonne vertébrale du programme est le recours aux technologies de l'information. Enfin, afin de promouvoir l'adoption et le plein fonctionnement du programme, le gouvernement a mis en place des incitations financières (positives et négatives) pour accélérer la diffusion et la portée des guichets uniques.

En 2000, le gouvernement a renforcé les moyens d'action des guichets uniques. Cela représente une avancée positive dans la mesure où la capacité des guichets uniques à simplifier effectivement les procédures administratives dépendra dans une large mesure de la coopération de chacune des administrations et de la capacité des guichets de traiter efficacement avec elles. Les délais de deux à cinq que supposait jusque-là la création d'une entreprise donnent à penser que le nombre de procédures n'est peut-être pas le seul obstacle en cause. Le manque de coordination et d'efficacité des diverses administrations concernées par le processus est sans doute aussi un aspect du problème. Les guichets uniques doivent avoir la capacité d'obtenir des réponses rapides de la part des administrations, pour ne pas courir le risque d'ajouter un autre niveau de procédures pour les entreprises, qui devront quand même s'adresser à chacune des administrations pour faire avancer leur dossier. En août 2000, le Conseil des ministres s'est attaqué à cette question et stipulé qu'une fois établis, les instructions données par d'autres administrations sont nulles et que les administrations doivent transmettre toute demande émanant d'une entreprise au guichet unique compétent et en informer l'entreprise en question. En mai 2000, le gouvernement italien a adopté un plan d'action pour promouvoir le bon fonctionnement des guichets uniques. Il comprend des programmes de formation et de soutien aux guichets uniques et des campagnes d'information auprès des administrations publiques (tutorat, services de conseil, achat de matériel informatique et de logiciels, assistance durant la phase d'introduction des guichets uniques). Le développement d'un système interne d'information électronique, qui a été accéléré par l'adoption par le gouvernement du plan d'action pour la gouvernance électronique devrait également faciliter le fonctionnement des guichets uniques. En effet, le réseau interne de l'administration (RUPA, *Rete Unitaria delle Pubblica Amministrazione*) permet des échanges faciles d'information et de données entre les différentes administrations.

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

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

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

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

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

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

Au cours du projet pilote, les Panels d'entreprises européennes ont été convoqués pour évaluer la proposition sur la représentation fiscale pour la TVA, la comptabilité et les déchets d'équipements électriques et électroniques. De 1 067 à 1 744 entreprises ont été consultées à l'échelle de l'Europe. Le taux de réponse au questionnaire varie de 35 % à 43 %. Après chaque consultation, un rapport a été produit expliquant les opinions des répondants et les mesures envisagées par la Commission compte tenu de ces opinions. Après deux consultations sur des questions moins litigieuses, le Panel sur les déchets d'équipements électriques et électroniques a conclu que 77 % des entreprises touchées jugeaient que la proposition représentait une charge administrative. La Commission tiendra compte de ces préoccupations en mettant la dernière main à sa proposition.

Source : CE (2000d, 1999e, 1998a, 1998b, 1998c).

Les autorités se sont nettement engagées à simplifier les procédures administratives et ont pris des mesures importantes dans cette direction. Toutefois, certains points nécessitent une attention particulière. Premièrement, certaines mesures, comme la règle du consentement tacite, ne s'appliquent que si aucune condition contraire n'est spécifiée. Par conséquent, leur application peut être limitée par des règlements particuliers qui introduisent une dérogation ou qui les réduisent à une simple option. Deuxièmement, la simplification ne peut se concrétiser sans un contrôle de la qualité des nouvelles réglementations. La mise en œuvre de l'AIR jouera un rôle déterminant pour l'efficacité de la politique de simplification. Les efforts de simplification des procédures administratives à l'échelon national doivent aussi être coordonnés avec ceux déployés à l'échelon de l'UE (voir l'encadré 3). Les initiatives européennes pourraient non seulement favoriser un environnement des entreprises plus concurrentiel par des réglementations de meilleure qualité, mais aussi encourager les administrations nationales à adopter des politiques semblables. La participation au projet pilote des « Panels d'entreprises européennes » a ainsi donné à l'administration italienne une expérience des consultations axées sur les entreprises.

2.3.3. *Facilitation des procédures douanières*

Les autorités douanières de l'Italie (*servizi doganali*) ont pris des mesures pour simplifier les procédures douanières dans le cadre des règles européennes établies pour le tarif douanier commun de l'UE. L'Italie n'a pas adhéré à la Convention de Kyoto révisée de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)⁴⁵ car il reste des questions juridiques et techniques à régler dans l'Union européenne. Toutefois, à l'instar d'autres administrations douanières de l'UE, les autorités italiennes ont adopté les mesures de facilitation des échanges que prévoit cette convention internationale, dont la déclaration des importations avant l'arrivée. Ces mesures ont considérablement amélioré la transparence des règles et des opérations douanières et ont accéléré le dédouanement des marchandises sans compromettre les objectifs de la réglementation, tels que la production de recettes.

Le recours aux moyens électroniques a commencé à une date relativement tardive en Italie, par comparaison avec les autres pays du G-7, mais des progrès appréciables ont été accomplis ces dernières années. Le système des douanes a été informatisé en janvier 1997 dans un effort pour faciliter le mouvement transfrontalier des marchandises. Il est maintenant possible de télécharger la déclaration en douane et d'en vérifier les détails électroniquement, même si l'importateur est encore tenu de présenter une déclaration papier au bureau des douanes. Si l'informatisation n'a eu que des effets limités sur la rapidité du processus de dédouanement, elle s'est avérée extrêmement utile comme instrument d'harmonisation de l'interprétation et de la mise en œuvre de la réglementation douanière à tous les postes de douane. Une étape importante a été franchie récemment avec l'instauration d'un système d'échange de données informatisé des douanes mis à niveau (système EDI)⁴⁶, qui accélérera les formalités de dédouanement. Le système EDI permet aux importateurs de présenter leur déclaration d'importation et de recevoir la mainlevée douanière par voie électronique. Il permet également l'utilisation des signatures électroniques et les transferts de fonds électroniques, assurant ainsi un dédouanement sans l'intervention des agents des douanes dans les cas où les marchandises transportées ne sont pas assujetties à d'autres réglementations que la législation fiscale⁴⁷. Le système en ligne intègre les formalités d'inspection. La décision d'inspecter les documents ou les marchandises est fondée sur une évaluation du risque⁴⁸, qui s'appuie sur des calculs de probabilité effectués dans une base de données continuellement mise à jour. Ce système permet de cibler les inspections, d'harmoniser les pratiques entre les divers postes de douane et de faciliter la mise en commun de l'information, réduisant ainsi les formalités administratives, augmentant l'efficacité des contrôles et améliorant la prévisibilité du système pour les entreprises. Avant la mise en place du système, 95 % des opérations étaient soumises à un contrôle des documents et 5 % à une inspection des marchandises. Aucune information n'était communiquée entre les postes de douane et le taux de fraudes décelées se limitait à 0.01 %. Avec le système actuel, 20 % des opérations douanières font l'objet d'un contrôle des documents et environ 7 % d'une inspection matérielle. La communication entre les postes de douane est devenue plus systématique et le taux de fraudes décelées a grimpé à 4 %⁴⁹.

2.3.4. *Aperçu des mesures prises pour abolir les restrictions inutiles aux échanges*

L'institution récente des études d'impact de la réglementation et les efforts entrepris pour simplifier les formalités administratives sont d'importantes initiatives en faveur d'une réglementation moins préjudiciable au commerce et à l'investissement. Le projet d'analyse de la réglementation actuellement en cours fait appel à des outils d'étude de l'impact des réglementations proposées sur l'économie et renforce les mécanismes de vérification de la conformité avec le droit international. Des mesures importantes ont aussi été prises pour simplifier les formalités administratives. Plus particulièrement, la création de guichets uniques depuis 1999 ont accéléré le processus de constitution d'une entreprise. Les procédures douanières ont été modernisées avec la création d'un système d'échange de données informatisées et l'institutionnalisation de l'évaluation du risque. Toutefois, en raison de complexité du régime réglementaire italien, ces efforts nécessitent du temps et une forte détermination politique pour produire des résultats. Si on leur intègre une perspective internationale, l'AIR et l'ATN devraient rendre le cadre réglementaire plus favorable aux échanges, mais à un rythme lent à mesure que de nouvelles réglementations seront élaborées. Cette politique nécessite donc un engagement à long terme à l'égard de la réforme de la part de tous les secteurs de l'administration. En ce qui concerne le stock de règles existantes, la révision et la rationalisation des réglementations, du point de vue notamment des restrictions possibles au commerce, peuvent produire, et dans une certaine mesure l'ont déjà fait, des résultats positifs pour l'environnement d'entreprises.

2.4. *Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale*

Le respect des diverses réglementations et normes peut entraîner des coûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises qui exercent des activités sur plusieurs marchés nationaux différents. Le milieu des affaires international réclame avec force et depuis longtemps des réformes permettant de réduire les coûts liés à la divergence des réglementations⁵⁰. Une façon de réduire ces obstacles consiste à faire appel à des normes internationales chaque fois que ces normes répondent adéquatement aux préoccupations du public à l'échelon national. Le recours à des normes internationales harmonisées est devenu une pratique plus courante dans le système commercial mondial depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, qui exige que les pays fondent leurs prescriptions techniques sur des normes internationales. Dans l'Union européenne, la réduction des obstacles au commerce liés aux normes à l'intérieur du Marché unique est aussi devenue une priorité. Cet objectif est clairement défini dans la « nouvelle approche » adoptée en 1985 par le Conseil européen pour l'harmonisation technique. En vertu de cette approche, les autorités publiques de l'UE définissent des exigences ayant force obligatoire afin d'atteindre un certain objectif général comme la sécurité, mais ne spécifient pas de solutions techniques et confient aux organismes de normalisation européens le soin d'élaborer des normes européennes répondant à ces exigences. En principe, les fabricants sont libres de choisir les solutions appropriées pour se conformer aux exigences. Ils ont toutefois nettement avantage à avoir recours aux normes harmonisées européennes car leurs produits bénéficient alors d'une présomption de conformité avec les exigences essentielles (pour plus de détails, voir l'encadré 4).

Les deux organismes de normalisation italiens participent à part entière aux activités internationales de normalisation. L'UNI (*Ente Nazionale Italiano di Unificazione*), qui est l'organisme de normalisation national de l'Italie, est une association privée sans but lucratif reconnue par le gouvernement italien et par l'Union européenne à titre de seul organisme national italien chargé de l'établissement, de la publication et de la promotion des normes nationales pour tous les secteurs industriels, sauf celui de l'électricité. Le CEI (Comité électrotechnique italien) exerce des responsabilités semblables pour le secteur de l'électricité, de l'électronique et des télécommunications. Les deux organismes ont ratifié le Code de bonne pratique de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. Dans l'élaboration de normes, ils doivent tenir compte des normes internationales. Ils sont soumis à l'obligation de transposer les

normes européennes dans les six mois qui suivent leur approbation et d'abroger les normes nationales divergentes. Ils participent également de près aux travaux des organismes de normalisation internationaux, tant à l'échelle européenne qu'internationale. En 1999, l'UNI avait la responsabilité de gérer 140 secrétariats de comités, sous-comités et groupes de travail technique du CEN et 51 secrétariats de l'ISO.

Encadré 4. Harmonisation dans l'Union européenne : la nouvelle approche et l'approche globale

L'opportunité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les règles divergentes des États membres nuisent au bon fonctionnement du marché commun a été reconnue dans le Traité de Rome aux articles 100-102 sur le rapprochement des législations (articles 94-97 du Traité d'Amsterdam). En 1985, il était devenu évident qu'il ne suffisait pas d'avoir recours aux méthodes traditionnelles d'harmonisation pour réaliser le Marché unique. En effet, ces méthodes étaient alourdies par des spécifications très détaillées qui étaient difficiles et fastidieuses à adopter au niveau politique, coûteuses à contrôler au niveau de l'application et souvent dépassées par les progrès techniques qui nécessitaient alors de fréquentes mises à jour. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation s'imposait donc pour assurer dans les faits la libre circulation des marchandises au sein du Marché unique. Le moyen pour y arriver a été inspiré par une décision de la Cour européenne de justice qui, dans son célèbre arrêt concernant *Cassis de Dijon*⁵¹, a interprété l'article 30 du Traité instituant la CEE comme une obligation des États membres d'admettre dans leur territoire les marchandises commercialisées légalement dans un autre État membre, à moins que leurs règles nationales, compte tenu d'un petit nombre d'objectifs primordiaux, n'exigent un degré supérieur de protection. Cette interprétation a donné l'idée d'une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection accordés et d'une harmonisation fondée uniquement sur ces niveaux, plutôt que sur la solution technique adoptée pour les respecter.

En 1985, le Conseil a adopté la « nouvelle approche », selon laquelle l'harmonisation ne servirait plus à établir des règles techniques détaillées mais se limiterait à définir les exigences essentielles relatives à la santé, à la sécurité et à d'autres domaines⁵² que les produits industriels devaient respecter avant de pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » en matière d'harmonisation a été complétée en 1989 par l'« approche globale », qui établissait les procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes d'homologation, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation. Comme la nouvelle approche requiert que les prescriptions essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette méthode n'est appropriée que s'il est objectivement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, que si une vaste gamme de produits est suffisamment homogène, que si un risque horizontal bien réel justifie des exigences essentielles communes et que si la catégorie de produits ou le risque en question se prête à la normalisation. De plus, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs où la législation communautaire était déjà arrêtée avant 1985.

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

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

Le fabricant a toujours la possibilité de faire la preuve de la conformité avec les prescriptions essentielles par d'autres moyens. C'est forcément le cas lorsque les normes européennes harmonisées ne sont pas disponibles ou ne le sont pas encore. Chaque directive de la nouvelle approche précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans la liste des procédures équivalentes établies pour la nouvelle approche (appelées « modules ») répondant aux divers besoins selon la situation. Il peut s'agir d'une simple déclaration de conformité du fournisseur, de l'examen par un tiers, ou d'un examen d'assurance de la qualité d'un produit. Les pouvoirs publics nationaux ont la responsabilité de choisir et de notifier les organismes compétents autorisés à effectuer l'évaluation de la conformité, mais n'interviennent pas eux-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'un tiers s'impose, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme de l'Union européenne qui a été notifié. Les produits qui obtiennent le feu vert après avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation appropriée reçoivent le marquage « CE » permettant leur libre circulation dans tous les États membres, mais obligeant aussi le producteur à assumer l'entière responsabilité du produit⁵³.

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

Source : Swann (1995), CE (1996a, 1996b, 1994).

Le nombre de projets de norme purement italiens est en régression du fait que l'harmonisation européenne s'applique à un plus grand nombre de domaines et limite le besoin de normes nationales. La vaste majorité des normes élaborées par l'UNI et le CEI sont maintenant des transpositions de normes européennes, qui sont elles-mêmes de plus en plus harmonisées avec les normes de l'ISO et de la CEI⁵⁴. En 1998, 79 % des normes adoptées par l'UNI étaient des transpositions de normes européennes et 4 % de normes de l'ISO, tandis que 17 % étaient des normes purement nationales. Dix ans auparavant, la proportion des normes purement nationales s'élevait à 75 %. Les activités de normalisation de l'Italie sont donc désormais principalement axées sur l'adoption de normes européennes. L'harmonisation au regard des normes de l'ISO n'occupe qu'une part limitée des activités de normalisation de l'UNI, du fait que ce travail est de plus en plus pris en charge par le CEN. La collection de normes de l'UNI comprend 12 209 documents, dont le tiers correspond à des normes européennes.

Le déclin dans la production de textes réglementaires particuliers se constate également dans le nombre de projets de règles techniques qui sont notifiées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de prestation d'information concernant les normes et règlements techniques (voir l'encadré 1 et la section 2.1). En 1999, l'Italie a notifié 25 règlements techniques à la Commission européenne, par comparaison avec un nombre total de 625 pour l'ensemble des pays de l'UE la même année. Le nombre de notifications a eu tendance à baisser dans les années 90, y compris dans le secteur agro-alimentaire (tableau 4). Ce secteur continue toutefois de figurer en haut de la liste pour le nombre de notifications,

comme dans le reste des pays de l'UE, ce qui témoigne d'une harmonisation seulement partielle en Europe dans ce domaine. Globalement, les statistiques du système de notification de l'UE ne font pas état d'une activité particulièrement vigoureuse dans le domaine de l'élaboration de règles techniques nationales en Italie, par comparaison avec les autres pays de l'UE. La plupart des règles techniques sont élaborées dans des domaines où l'harmonisation européenne n'est pas terminée et où les normes européennes ne sont pas encore disponibles.

Tableau 4. Projets de règles techniques notifiées par l'Italie à la Commission européenne, 1992-1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Produits agro-alimentaires	20	20	17	11	8	11	7	12
Transport	3	6	3	3	7	3	1	1
Machine	3	1	5	10	2	2	7	5
Produits chimiques	2	4	2	0	4	6	7	2
Télécommunications	5	2	2	2	2	4	1	1
Construction	4	2	3	4	1	1	5	0
Autres produits	3	1	2	1	3	4	4	4
Total	40	36	34	31	27	31	32	25

Source : Commission européenne.

Dans le cadre de la restructuration du ministère de l'industrie, on a créé une unité spéciale en 1999 pour contrôler l'utilisation des normes harmonisées à l'échelle internationale et les procédures d'homologation. Un décret législatif confère à l'« Agence des normes et des contrôles techniques » la responsabilité d'évaluer la conformité de l'équipement, des installations et des produits industriels ainsi que de fixer les règles techniques pour l'homologation des produits dans les domaines relevant de la responsabilité du ministère de l'industrie⁵⁵. L'Agence n'a pas le mandat particulier de contrôler les activités des organismes de normalisation et d'homologation. Les décrets d'application n'ont pas encore été publiés. Par conséquent, l'Agence n'est pas opérationnelle pour l'instant et on ne sait pas trop bien quelle contribution elle apportera dans les faits à la promotion de la normalisation internationale par rapport à la situation actuelle.

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

Dans les cas où il n'existe pas de mesures harmonisées internationales, les obstacles au commerce liés à des prescriptions réglementaires divergentes peuvent être réduits lorsque les partenaires commerciaux conviennent de considérer comme équivalentes leurs mesures réglementaires. Malgré l'élaboration de normes internationales, il existe encore de nombreuses règles nationales particulières qui empêchent l'accès intégral aux marchés mondiaux. En outre, les producteurs sont de plus en plus tenus de faire la preuve de la conformité de leurs produits avec les règles nationales, ce qui augmente les coûts et les oblige à se soumettre à des essais de conformité, qui font parfois double emploi, lorsqu'un produit est vendu sur des marchés différents. Quand les objectifs de la réglementation sont sensiblement les mêmes d'un pays à l'autre, la reconnaissance mutuelle peut réduire considérablement ces coûts. Les accords de reconnaissance mutuelle peuvent porter sur les réglementations de produits elles-mêmes ou sur les procédures utilisées pour évaluer la conformité de produits ou de services particuliers avec les prescriptions réglementaires applicables.

2.5.1. Reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne

À titre d'État membre de l'UE, et conformément aux principes admis de reconnaissance mutuelle dans le Marché unique, l'Italie accepte tous les produits en provenance des autres États membres de l'UE. Le principe de la libre circulation des marchandises établi dans le Traité de Rome a été confirmé dans tous ses aspects par la Cour européenne de justice dans son décret sur *Cassis de Dijon* en 1999. Il ressort du jugement que tous les produits fabriqués dans un État membre doivent être acceptés par les autres États membres même si leur fabrication respecte une réglementation technique qui diffère de celles en vigueur dans la législation nationale, pourvu qu'ils soient conformes aux conditions de commercialisation de l'État membre d'origine. Cette mesure profite aux exportateurs, y compris ceux des pays non-membres de l'UE, du fait qu'un produit vendu dans tout pays de l'UE peut circuler librement dans les autres États de l'UE. Ces avantages, toutefois, dépendent de l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle dans chaque État membre.

La promotion de l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle ne semble pas avoir beaucoup attiré l'attention en Italie, même si l'on n'observe pas de problèmes importants. Dans la période de 1996 à 1998, la Commission européenne a engagé 23 procédures d'infraction contre l'Italie pour violation du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine des produits, par comparaison avec 228 procédures pour l'ensemble des 15 États membres. L'Italie se classait au troisième rang des pays pour le nombre le plus élevé de procédures, mais avait un nombre de procédures moyen bien inférieur à celui des deux premiers pays (CE 1999a). Récemment, la Commission européenne a insisté sur le besoin d'accorder une plus grande attention politique à l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle en soulignant la responsabilité de chaque État membre à cet égard (CE, 1999b). En 1995, le Parlement européen et le Conseil européen ont décidé que les États membres devaient signaler à la Commission toute dérogation au principe de reconnaissance mutuelle, c'est-à-dire toute mesure représentant une interdiction générale ou nécessitant qu'un produit soit modifié ou retiré du marché⁵⁶. Jusqu'à présent le nombre de notifications est demeuré très peu élevé, ce qui montre, d'après la Commission, que le mécanisme est sous-utilisé (CE, 2000a). L'Italie n'a pas présenté de notification. Un rapport récent de la Commission sur la mise en œuvre de la procédure de notification semble indiquer que l'Italie a engagé des actions limitées pour sensibiliser les diverses administrations et leur faire comprendre l'exigence de notification (CE, 2000b).

2.5.2. Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) avec des pays non-membres de l'UE

L'Italie participe aussi à la politique adoptée par le Conseil européen en 1992 dans le but de négocier des accords de reconnaissance mutuelle avec des pays tiers. Ces accords ne portent pas sur la reconnaissance mutuelle des prescriptions réglementaires mais sur la reconnaissance mutuelle des résultats des évaluations de conformité. Ils permettent aux fabricants de faire évaluer leurs produits en fonction des critères des pays tiers par des organismes de leur propre pays, réduisant ainsi le coût et les délais de l'accès aux marchés. Chaque ARM est constituée d'un accord-cadre général et d'une série d'annexes sectorielles. L'accord-cadre précise les conditions dans lesquelles chaque partie s'engage à accepter les résultats des évaluations de conformité faites par les organismes d'évaluation de la conformité de l'autre partie, conformément aux règles et aux réglementations de la partie importatrice. Les résultats comprennent des études et des données, des certificats et des marques de conformité. Les prescriptions visées par les accords sont définies à l'échelle sectorielle dans les annexes. En conséquence de ces accords, si un organisme d'évaluation de la conformité du pays exportateur certifie qu'un produit visé par un ARM respecte les prescriptions établies par les pays importateurs (et définies dans l'ARM), cette certification doit être acceptée par la partie importatrice. En juin 2000, l'Union européenne avait conclu des ARM avec les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, avait terminé les négociations avec la Suisse et Israël et avait entrepris des négociations avec le Japon et les pays de l'Europe centrale et de l'Est (voir le tableau 5 pour plus de détails sur les accords).

Tableau 5. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou négociés par l'Union européenne

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

✓ Conclu

N En négociation

a Bonnes pratiques de laboratoire

b Bonnes pratiques de fabrication

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

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

Source : Commission européenne.

2.5.3. Coopération internationale dans le domaine de l'accréditation

L'Italie participe à la coopération internationale dans le domaine de l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité, processus qui aide à assurer la crédibilité des systèmes d'homologation nationaux, contribuant ainsi à appuyer les accords de reconnaissance mutuelle. L'accréditation dans le domaine de l'évaluation de la conformité est une procédure au moyen de laquelle un tiers indépendant contrôle à intervalles réguliers les laboratoires, ainsi que les organismes d'homologation et d'inspection, évalue leurs compétences techniques à l'aide de critères publiés et font savoir officiellement que ces organes ont la compétence voulue pour évaluer la conformité. Depuis 1995,

SINAL et SINCERT, qui sont les organismes d'accréditation italiens⁵⁷, ont conclu des accords multilatéraux avec les organismes d'accréditation des 15 pays européens et de quatre pays non européens (Australie, Hong Kong, Nouvelle-Zélande et Afrique du Sud) assurant la reconnaissance mutuelle des homologations délivrées par les organismes accrédités. En outre, SINAL et SINCERT sont membres de l'European Co-operation for Accreditation (EA), de l'International Accreditation Forum (IAF) et de l'International Laboratory Accreditation Co-operation (ILAC). Ces organismes ont pour mission de promouvoir l'acceptation internationale des homologations et des rapports établis par les organismes accrédités par leurs membres. En janvier 1998, l'Italie a conclu avec 16 autres États un ARM qui a été négocié dans le contexte de l'IAF pour la reconnaissance mutuelle des certificats d'homologation. Ce genre d'ARM conclu entre les organismes d'accréditation profite aux entreprises d'exportation, qui ne sont plus obligées de se soumettre aux procédures d'homologation de chaque pays.

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

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits lorsque les mesures réglementaires tolèrent les agissements anticoncurrentiels ou ne corrigent pas les comportements anticoncurrentiels du secteur privé. Il importe donc que les organismes de réglementation permettent aux entreprises nationales et étrangères lésées par des pratiques anticoncurrentielles de défendre leur cause de façon efficace. L'existence de procédures d'instruction et de règlement des plaintes concernant les mesures réglementaires ou les agissements du secteur privé qui nuisent à l'accès au marché et à la libre concurrence, la nature des institutions chargées d'instruire les plaintes et le respect des échéances (si elles existent) sont ainsi des enjeux fondamentaux dans une optique internationale.

En Italie, les allégations de pratiques commerciales anticoncurrentielles peuvent être déposées auprès de l'*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, le plus souvent appelée Autorité antitrust. Cet organisme indépendant a été créé en 1990 par la Loi sur la concurrence et a reçu le mandat de promouvoir et d'appliquer la politique sur la concurrence à tous les secteurs, sauf le secteur bancaire (qui relève de la responsabilité de la Banque d'Italie). L'Autorité antitrust peut ouvrir une enquête pour déterminer si une société fait un abus de position dominante, si une fusion crée ou renforce une position dominante ou si un accord restreint la concurrence. En cas de violation, l'Autorité peut rendre une ordonnance pour corriger la situation et, dans les cas graves, imposer des amendes fondées sur le chiffre d'affaires. La décision peut être (et, en pratique, l'est dans la vaste majorité des cas) contestée en appel devant le Tribunal administratif régional du Latium. Dans de nombreux cas touchant des flux transfrontaliers, la Commission européenne est toutefois compétente pour mener l'enquête. Le partage des compétences ne dépend pas de la nationalité des entreprises mais de l'impact que peuvent avoir sur le marché intérieur les abus de position dominante et de l'incidence des fusions sur le chiffre d'affaires réalisé à l'échelon national.

Les procédures de l'Autorité antitrust s'appliquent tout autant aux entreprises étrangères qu'aux entreprises nationales et offrent des moyens adéquats pour défendre sa position ou répondre à des accusations. Sur la foi d'un examen préliminaire, l'Autorité décide de l'opportunité de mener une enquête. La partie plaignante ne dispose d'aucun recours pour obliger l'Autorité à traiter son dossier, mais en pratique celle-ci examine toutes les plaintes déposées et fait connaître à la partie plaignante le suivi qui sera accordé à sa plainte. Dans le processus d'enquête, les parties concernées sont mises au courant des violations alléguées et des éléments probants recueillis par l'Autorité. Elles prennent part aux audiences et ont accès à toute l'information non confidentielle. L'Autorité doit respecter les échéances établies par les statuts ou par des règles internes⁵⁸. Les décisions concernant les plaintes sont normalement rendues en moins de neuf mois. Un délai plus court est prévu pour les fusions : il s'établit à 30 jours pour la première phase et 45 jours pour la seconde phase (pour plus de détails sur la procédure, voir le rapport de référence au chapitre 3). Il convient de signaler également que l'Autorité antitrust n'hésite pas à faire connaître son

action au public. En plus de son rapport annuel, elle fait état de toutes ses décisions et de son travail de promotion (rapports sur une législation particulière, par exemple) dans son bulletin hebdomadaire et son site Internet⁵⁹.

Indépendamment des mesures prises par l'Autorité antitrust, une société lésée par des pratiques anticoncurrentielles peut avoir recours au droit privé pour obtenir réparation. Elle peut tenter une poursuite à la Cour d'appel régionale pour faire déclarer nulle une pratique interdite par la *Loi sur la concurrence*. Elle peut aussi réclamer des dommages-intérêts pour préjudice causé par l'infraction à la loi et requérir des mesures provisoires. Parallèlement, les tribunaux ordinaires jouissent d'une compétence générale en matière de concurrence déloyale et peuvent appliquer la loi sur la concurrence de l'UE. Ici encore, ces procédures sont à la disposition de toutes les entreprises, indépendamment de la nationalité. Il n'est pas souvent fait appel au droit privé en Italie pour régler des différends en matière de concurrence et les recours à ce titre n'ont guère porté fruit. La longueur des procédures et le manque de familiarité des juges avec les questions de concurrence peuvent expliquer le rôle limité des tribunaux civils dans l'application de la politique sur la concurrence (voir le rapport de référence au chapitre 3).

Le traitement national accordé aux entreprises étrangères à l'égard des procédures semble aussi s'appliquer à l'expertise juridique. Pour les concentrations, une disposition permet à l'Autorité de tenir compte des « grands intérêts généraux de l'économie nationale dans le processus d'intégration européenne » pour rendre une décision, en se fondant sur des critères prescrits par le Conseil des Ministres. L'objectif sous-jacent semble lié à la possibilité de permettre les fusions de sociétés nationales de manière à créer des entreprises plus compétitives sur le marché européen. Mais cette disposition n'a jamais été utilisée. Elle ne semble d'ailleurs pas avoir retenu beaucoup d'attention étant donné que le Conseil des Ministres n'a jamais édicté les critères. En pratique, les décisions de l'Autorité concernant les fusions n'ont jamais fait preuve de traitement discriminatoire contre les entreprises étrangères (il convient de rappeler à cet égard que la Commission européenne est saisie de la plupart des fusions intéressant des sociétés étrangères).

Avec la mondialisation des marchés, la politique de concurrence et son processus d'application ne peuvent être efficaces sans revêtir une dimension de commerce et d'investissement internationaux. Au sein de l'Union européenne, la loi de l'UE porte sur les pratiques qui influent sur le commerce entre les États membres. La Commission européenne peut donc prendre des sanctions en cas de pratiques qui limitent l'accès des sociétés étrangères aux marchés nationaux. Elle est intervenue par le passé dans plusieurs affaires impliquant l'Italie. Par exemple, en 1998, la Commission a condamné à une amende l'AAMS (*Amministrazione Autonoma dei Monopoli dello Stato*), société de production et de distribution de cigarettes jouissant d'une position dominante en Italie pour la vente en gros de cigarettes, qui avait imposé des contrats de distribution limitant l'accès des cigarettes étrangères au marché italien au profit de sa propre production.

La dimension internationale imprègne aussi l'action de l'Autorité. Depuis 1996, elle peut appliquer directement la loi sur la concurrence de l'UE. Comme le marché intérieur s'intègre de plus en plus au marché européen, l'Autorité en est venue à élargir la portée de son expertise pour déborder le cadre des frontières nationales dans l'évaluation de différends commerciaux pour lesquels la Commission européenne n'était pas intervenue. L'exemple le plus frappant à cet égard est l'examen en 1996 de la fusion de Mannesmann Demag AG avec Innocenti Santeustacchio Spa. Dans cette affaire, l'Autorité a jugé que le marché touché, soit la conception et la fabrication de lamineurs de tuyaux sans soudure à l'aide de technologies particulières, était ouvert au monde entier et a rendu une décision autorisant l'acquisition, sous réserve de certains engagements, après en avoir analysé les effets sur la concurrence au sein de l'Union européenne.

L'Autorité n'a pas manqué d'appliquer la politique de la concurrence aux secteurs nouvellement déréglementés, en s'attaquant tout particulièrement aux abus de position dominante des entreprises établies. Elle a tout particulièrement fait la guerre à la discrimination ou l'utilisation d'une position dominante pour gagner d'autres marchés libéralisés dans des secteurs comme le transport aérien, les

télécommunications ou l'électricité où la concurrence s'internationalise de plus en plus. Elle a pris des mesures contre les sociétés en place usant de leur pouvoir pour entraver l'accès de leurs concurrents à une infrastructure essentielle. Elle a, par exemple, imposé des amendes à Telecom Italia pour avoir limité l'accès aux lignes de transmission de grande capacité ou contre Alitalia pour avoir eu recours à des pratiques discriminatoires dans l'affectation des plages horaires aux aéroports de Rome et de Milan. L'efficacité de cette action peut toutefois avoir été limitée par la difficulté d'obtenir des mesures de redressement provisoires dans les cours d'appels pour refus d'accès au marché.

Même si les pratiques de non-discrimination, de transparence et de diligence des autorités de réglementation et de l'Autorité antitrust ont appuyé une politique de concurrence bien réelle sur le plan de l'ouverture des marchés internationaux, l'entrée sur le marché de nombreux secteurs de services est encore entravée par certaines réglementations. Certains de ces obstacles sont liés à la réticence des autorités régionales à adhérer aux principes de concurrence. C'est ainsi que les régions ont freiné l'internationalisation du commerce de détail. Jusqu'à récemment, le développement de ce secteur était soumis à un ensemble de contrôles qui nuisaient à la croissance de l'industrie et permettaient de limiter le nombre de nouvelles grandes surfaces. En conséquence, la structure du secteur du commerce de détail en Italie, notamment pour les produits alimentaires, est fragmentée, les grandes surfaces ne détenant que de petites parts du marché, ce qui rend difficile l'accès de nouveaux acteurs. En 1998, le Parlement a promulgué une loi qui levait de nombreuses restrictions à l'ouverture, à la réinstallation et à l'expansion des points de vente. Cette loi établissait les principes généraux de la réforme. Toutefois, la mise en œuvre de la réforme dépend des pouvoirs régionaux, qui doivent prendre des mesures bien précises, en planifiant des centres commerciaux par exemple, et les intégrer aux plans d'urbanisme. Les effets de la réforme sur les grandes surfaces, soumises à une plus vive concurrence ces dernières années, sont demeurés limités jusqu'à récemment, étant donné que les autorités régionales ont tardé à publier les règles⁶⁰.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS QUELQUES SECTEURS

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

3.1. Services de télécommunications

Ces dernières années, le secteur des télécommunications en Italie a été libéralisé et s'est développé très rapidement. Ce qui était traditionnellement un secteur monopolistique est devenu un secteur ouvert à la concurrence, où interviennent un grand nombre d'acteurs. Les services de télécommunications bénéficient du traitement de la NPF et du traitement national du fait que le commerce dans ce secteur est réglementé par les accords de l'OMC d'avril 1997 sur les télécommunications de base, pour lesquelles l'Union européenne n'a pas demandé de dérogation. L'Autorité antitrust a joué un rôle de premier plan dans le processus de libéralisation depuis le début des années 90. Elle a engagé un certain nombre de procédures contre des agissements anticoncurrentiels sous forme de pratiques discriminatoires ou l'usage abusif du droit de préemption sur les divers marchés de l'exploitant établi, Telecom Italia, ou encore contre

les pratiques collusoires sur le marché de la téléphonie mobile. L'ouverture du marché à la concurrence est, en pratique, le résultat de l'acquisition de Telecom Italia par Olivetti (avec seulement 3.65 % des actions restant entre les mains du Trésor). Conjugué à un environnement pro-concurrentiel, cela a favorisé l'entrée sur le marché italien d'un nombre considérable d'exploitants étrangers, souvent dans le cadre de *joint ventures* avec des exploitants locaux. OPI, qui est maintenant contrôlé par Mannesman (à la suite de la vente d'Olivetti), est le deuxième exploitant de la téléphonie mobile, derrière Telecom Italia Mobile (TIM), filiale de Telecom Italia. Infostrada, qui appartient au même groupe, détient une part appréciable du segment fixe du marché. Deutsche Telekom, France Télécom et British Telecom ont aussi fait leur entrée sur le marché à travers des *joint ventures* avec des sociétés italiennes.

L'arrivée des nouveaux exploitants a réduit le monopole de l'exploitant historique sur le marché, qui détenaient une part de 68 % du segment des appels internationaux et 49 % du segment de la téléphonie mobile à la fin de 1999. L'augmentation de la concurrence s'est déjà fait sentir par une solide progression de l'emploi, des réductions tarifaires et la multiplication des services offerts. Avec plus de 34 millions de portables, l'Italie est de loin le marché le plus important en Europe pour la téléphonie mobile, et le troisième marché du monde, après les États-Unis et le Japon. De nouvelles mesures de libéralisation sont prévues pour l'an 2000. Elles comprennent l'introduction de la portabilité des numéros, le dégroupage de la boucle locale et la délivrance de licences de boucle locale sans fil afin de réduire la dépendance à l'égard du réseau.

Un organisme de réglementation indépendant, l'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM - Autorité des communications), qui a entrepris ses activités en juillet 1998⁶¹, a le mandat d'élaborer, contrôler et appliquer la réglementation dans les secteurs des télécommunications, des médias et de l'édition. L'AGCOM s'est vue confier la plupart des pouvoirs de réglementation, le ministère des Communications assumant la responsabilité directe de l'attribution des fréquences et les services de télécommunications non publics. Depuis sa création, l'AGCOM a pris d'importantes décisions dans le secteur des télécommunications, dont l'imposition d'un plafond de prix, la fixation des tarifs du service filaire et sans fil, la mise en place du service universel, le dégroupage de la boucle locale et la portabilité des numéros de téléphone.

Les autorités de réglementation ont entrepris d'accroître la transparence et l'efficacité des procédures de délivrance des licences, qui avait soulevé certaines préoccupations dans la première année d'existence de l'AGCOM. Un grand nombre de licences ont été délivrées (70 licences étaient détenues en décembre 1999, 122 en juillet 2000). Cependant, certains nouveaux acteurs, dont des acteurs étrangers, ont trouvé que le processus était long, prêtait à confusion et occasionnait des retards dans la délivrance des licences (trois mois en moyenne au lieu des six semaines prévues dans la législation nationale). Ils se sont plaints également de la difficulté d'accès aux conditions de la licence (USTR, 2000 ; CE 1999*d*). L'AGCOM a entrepris de revoir et de simplifier la procédure. La législation modifiée⁶² a supprimé l'obligation de préciser les objectifs d'investissement pour le financement de la R-D et de déposer une garantie de bonne exécution liée aux objectifs contenus dans le plan d'entreprise présenté par les demandeurs, formalité qui a été jugée indûment coûteuse (AGCOM, 2000). Cela a permis de réduire le délai de la procédure à six semaines⁶³. Un difficile transfert des responsabilités du Ministère à l'AGCOM, notamment en ce qui a trait au partage des responsabilités concernant les licences, en plus des retards dans le recrutement et un personnel insuffisant, peut expliquer une partie des problèmes rencontrés (CE, 1999*d*).

Depuis 1999, les organismes de réglementation ont pris des mesures importantes pour accroître la transparence, en facilitant l'accès à l'information et en établissant des mécanismes de consultation. L'AGCOM a élaboré un site Internet complet contenant de l'information sur les règlements applicables et les décisions, dont une partie en anglais⁶⁴. Les règles de l'AGCOM prévoient également la création de groupes de travail en collaboration avec l'exploitant historique et les autres détenteurs de licence. Ces groupes sont ouverts aux parties intéressées, y compris les consommateurs. De plus, le président de l'AGCOM prend part à des auditions devant le Parlement sur différents sujets (huit auditions sur la période juillet 1999 — juillet 2000). Initiative plus prometteuse, on a institué des consultations publiques sur les grandes questions touchant le développement futur des télécommunications. Entre juillet 1999 et juillet 2000, l'AGCOM a ainsi lancé des consultations publiques sur Internet, certaines en anglais, au sujet de la boucle locale sans fil, du régime d'autorisations générales et, de concert avec le ministère des Communications, de l'attribution des licences du système universel de télécommunications mobiles (UMTS) de troisième génération. Les consultations sur le système UMTS ont commencé en septembre 1999 et ont bénéficié d'une grande publicité dans le site du Ministère et de l'AGCOM⁶⁵. Vingt-trois exploitants de télécommunications ont participé, dont un grand nombre d'exploitants étrangers, et les résultats ont été communiqués au public. La réglementation sur la délivrance des licences UMTS, rendue publique en décembre 1999, prévoit des enchères concurrentielles, précédées d'une présélection des candidats en fonction de leurs capacités techniques, financières et commerciales. Les critères de sélection ont été publiés par l'AGCOM et le ministère des Communications sur leur site Internet en juillet 2000.

3.2. *Équipements de télécommunications*

Alors que le programme de réforme était déjà bien en cours en Italie, le processus d'harmonisation à l'échelon de l'UE a joué un rôle majeur dans l'évolution des réglementations sur les équipements de télécommunications, en Italie comme dans les autres pays européens. Le cadre principal est issu de deux directives de la « nouvelle approche », soit la directive 98/13/CE sur les équipements terminaux de télécommunications et de stations terrestres de communication par satellite et la directive 99/5/CE sur les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications. L'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) met la dernière main aux normes respectant ces exigences. À la fin de 1999, 49 des 56 normes avaient été publiées en application de la directive 98/13 et 90 normes étaient en voie d'élaboration pour la directive 99/5, dont la plupart devraient être publiées avant la fin de l'an 2000 (CE, 2000a).

Le *Comitato Elettronico Italiano* (CEI — Comité italien de l'électronique), association sans but lucratif fondée en 1909, participe à l'élaboration de ces normes en tant que membre de l'ETSI et est chargé de transposer les normes européennes en normes italiennes. En ce qui a trait à l'élaboration des réglementations techniques obligatoires, aucune procédure particulière ne s'applique aux équipements de télécommunications. Le ministère de l'industrie est chargé d'élaborer les règlements techniques et de définir les procédures d'homologation. Il doit notifier toute réglementation spécifiquement nationale à la Commission européenne (comme l'exige la procédure décrite dans l'encadré 1). Comme pour les autres produits, les équipements fabriqués légalement dans un autre pays membre de l'UE doivent être acceptés sur le marché italien. En outre, un certain nombre d'ARM conclus avec des pays non-membres de l'UE visent aussi les équipements de télécommunications et permettent, dans certaines conditions, d'accepter les résultats des évaluations de conformité réalisées en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis, au Canada et en Suisse.

3.3. *Électricité*

Comme l'analyse en détail le rapport de référence au chapitre 5, les réformes récentes ont profondément transformé le secteur de l'électricité en Italie. Avant 1992, le secteur était un monopole public et ENEL était le seul concessionnaire pour la production et la fourniture d'électricité. ENEL a depuis été transformé en une société par actions, partiellement privatisée en 1999. À titre d'organisme de réglementation indépendant, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* (AEG — Autorité pour l'électricité et le gaz) est en activité depuis 1997. En 1999, le décret législatif⁶⁶, qui a mis en œuvre la directive 96/92 de l'UE sur l'électricité en Italie, a institué un régime de concurrence pour la production et la fourniture de l'électricité destinée aux gros usagers dont la consommation dépasse les limites établies dans la directive.

La question reste du rôle que les importations pourraient jouer comme facteur de stimulation de la concurrence sur le marché italien. En 1999, l'Italie a importé 42.5 MWh, ce qui représente 15 % de la production intérieure. ENEL produit les trois quarts de l'électricité totale et achète à prix réglementés près de la moitié de l'électricité produite par les sociétés indépendantes. Les capacités d'importation sont exploitées au maximum et la plupart d'entre elles sont accaparées par ENEL jusqu'en 2007 par des contrats à long terme. Elles doivent être transférées à l'acheteur unique. L'attribution des interconnexions relève de la responsabilité de l'AEG. En 2000, l'organisme de réglementation a décidé de n'attribuer que la moitié des capacités de transfert disponibles de l'étranger aux consommateurs du marché libéralisé et la moitié aux consommateurs franchisés. En outre, une clause de réciprocité limite la concurrence du fait que les consommateurs admissibles en Italie ne peuvent importer d'énergie des pays où le marché n'est pas concurrentiel. Pour que les consommateurs puissent vraiment bénéficier de la concurrence étrangère dans l'avenir, il faudra une augmentation des capacités de transmission des autres pays et un accès non discriminatoire au réseau.

À moyen et à long terme, la concurrence dépendra aussi des conditions d'entrée sur le marché. Les nouveaux acteurs, nationaux ou étrangers, créeraient des capacités additionnelles, qui pourraient être vendues sur le marché libre. Dans la situation actuelle, les procédures pour la délivrance d'une licence aux nouvelles centrales d'énergie prennent du temps, mais les autorités prévoient de les remplacer par une procédure normalisée et simplifiée (voir l'encadré 4 du rapport de référence au chapitre 5). Cette réforme serait favorable à la concurrence dans la mesure où elle faciliterait l'entrée de nouveaux producteurs sur un marché qui n'offre actuellement que des capacités limitées aux consommateurs.

Dans une optique plus globale, et à mesure qu'il sera procédé à de nouvelles réformes, un processus transparent d'élaboration de la réglementation pourrait améliorer la qualité des nouvelles règles. À cet égard, l'AEG a tenu compte des critères de la transparence dans son mode de fonctionnement et a établi, en particulier, des processus de consultation. C'est là une grande amélioration par rapport à ce qu'on peut observer dans le système administratif général. Les règles internes prévoient des consultations auprès des parties intéressées, dont l'association des consommateurs, les associations environnementales, les syndicats et les associations d'entreprises, par la diffusion de documents et l'organisation d'audiences périodiques. De plus, les parties intéressées peuvent présenter des commentaires écrits sur la question examinée.

3.4. *Industrie automobile*

Le dynamisme historique de l'activité économique mondiale dans le secteur de l'automobile et les fréquentes interventions de certains États visant à protéger leurs producteurs nationaux ont souvent été source de frictions dans ce secteur, en particulier en ce qui a trait aux normes et aux procédures d'homologation. L'automobile fait partie des produits les plus réglementés, surtout pour des raisons liées à la sécurité, à la conservation de l'énergie et à la protection de l'environnement. Les diverses stratégies

adoptées par les pays pour atteindre des objectifs nationaux légitimes dans ces domaines d'intérêt public peuvent être à l'origine d'importants différents commerciaux à l'heure où l'industrie est nettement en voie de se mondialiser.

La construction automobile en Italie est concentrée dans un seul groupe industriel, le groupe Fiat, tandis que la production des pièces et des composants fait l'objet d'un lent processus de concentration sous l'effet de fusions et de prises de contrôle. La stratégie de mondialisation du producteur national, fondée sur l'ouverture d'usines de production sur les marchés d'outre-mer, a entraîné la réduction graduelle de la production nationale dans les années 90. Le nombre de voitures exportées a aussi baissé en chiffres absolus, mais non par rapport à la production. Sur le plan de la production, près de la moitié des automobiles fabriquées en Italie ont été exportées en 1999, contre 36 % au début des années 80. Les importations ont aussi progressé régulièrement, la part des véhicules importés dans le nombre des nouveaux véhicules immatriculés étant passée d'un peu moins de 50 % au début des années 80 à 66 % à la fin des années 90. En 1997, les incitations financières à changer de voiture ont donné lieu à une augmentation de près de 40 % du nombre de nouvelles voitures immatriculées par rapport à l'année précédente, ce qui a profité à la fois aux producteurs étrangers et nationaux. La production intérieure a grimpé de 20 % (pour le nombre d'unités) et a été réorientée vers le marché intérieur, les exportations allant à la baisse, tandis que les importations ont augmenté de 30 % (CCFA, 1996, 1998; OICA, 1999).

Le processus d'intégration du secteur de l'automobile italien est lié avant tout à l'intégration du marché européen. Les pays de l'UE cumulent 70 % des exportations de l'Italie et 84 % de ses importations (tableau 6). Il importe de rappeler qu'à l'instar de la France, du Royaume-Uni, de l'Espagne et du Portugal, l'Italie a appliqué des restrictions aux importations du Japon dans les années 80. Cette politique a été remplacée par une entente conclue en juillet 1991 entre l'UE et le Japon, qui a mis en place l'ouverture graduelle du marché européen, qui s'est parachevée à la fin de 1999.

Tableau 6. **Structure du commerce extérieur dans le secteur de l'automobile, 1998**

En pourcentage des exportations et des importations

	Exportations	Importations
Union européenne, <i>dont</i>	70.7	83.7
Allemagne	21.1	35.9
France	17.1	17.6
Royaume-Uni	11.2	7.8
Espagne	6.9	11.5
Autres pays européens	11.5	6.5
Pays non européens, <i>dont</i>	11.8	9.8
Japon	1.1	4.2
Corée du Sud	0.1	2.3
États-Unis	4.4	0.7

Source : ISTAT (1999).

Le processus d'intégration du secteur de l'automobile italien au marché européen s'est déroulé parallèlement à l'harmonisation des réglementations au sein de l'Union européenne. Depuis 1993, les exigences techniques détaillées applicables aux véhicules à moteur ont été définies dans les directives de l'UE et sont utilisées uniformément dans tous les États membres de l'UE et de l'AELE (l'harmonisation dans ce secteur est donc conforme à « l'ancienne approche » axée sur l'harmonisation intégrale, et non à la « nouvelle approche » définie plus haut). En juin 2000, l'Italie avait transposé 157 des 165 directives portant sur les véhicules à moteur, contre une moyenne de 143 pour l'ensemble des États membres (CE, 2000a).

L'UE prend part aux efforts multilatéraux en faveur de l'harmonisation internationale dans le secteur de l'automobile sous l'égide du Groupe de travail de la construction des véhicules (appelé le plus souvent WP29) relevant de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) (voir l'encadré 5). La participation de l'UE au WP29 a produit des résultats concrets sur le plan de la reconnaissance mutuelle des réglementations étrangères du fait que l'UE a accepté plusieurs réglementations de la CEE-ONU comme l'équivalent de ses propres réglementations techniques. La portée de cette politique a été élargie lorsque le Conseil a approuvé en juillet 1999 un accord négocié dans le cadre de la CEE-ONU sur l'élaboration d'une réglementation technique globale pour les véhicules à roues et les équipements et pièces qui peuvent être montés ou utilisés sur ces véhicules. L'accord permet la participation de nouveaux pays qui n'étaient pas partie à l'accord de 1958.

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

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) a joué un rôle de premier plan pour accélérer l'harmonisation internationale des réglementations en matière de sécurité automobile et d'environnement ainsi que pour coordonner la recherche dans ces domaines. Un organe spécialisé de la CEE, le Groupe de travail de la construction des véhicules (le plus souvent appelé WP29), est devenu dans les faits un forum mondial pour l'harmonisation internationale des normes techniques applicables aux véhicules à moteur. Le WP29 réunit des organismes de réglementation et des organisations non gouvernementales représentant les constructeurs automobiles et les équipementiers, les consommateurs et d'autres parties intéressées d'un grand nombre de pays. Depuis la conclusion de la première entente en 1958, 104 règlements ont été élaborés. Ils portent sur les exigences communes en matière de sécurité et fixent des critères pour la protection de l'environnement et les économies d'énergie à l'intention des administrations et des constructeurs automobiles des 25 pays européens qui sont parties à l'accord de 1958. En juin 1998, un nouvel accord a été conclu sur « l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues », qui sera mis en œuvre parallèlement à l'accord existant de 1958 et qui permettra la participation de pays, tels que les États-Unis, le Canada, l'Australie et le Japon, qui n'étaient pas parties à l'accord de 1958.

En ce qui a trait à l'homologation, un nouveau système d'approbation des types à l'échelle de la communauté a été introduit en 1996 pour les véhicules et est devenu obligatoire en 1998. Les approbations nationales ne sont plus autorisées pour les nouveaux types. Chaque type de véhicule, qu'il soit produit sur place ou importé, doit être confié à un laboratoire d'essais d'un organisme de réglementation, où il est soumis à des essais et fait l'objet d'une homologation s'il est conforme aux règlements techniques pertinents définis dans les 54 directives de base pour les voitures particulières et leurs modifications. Une fois que la voiture particulière a obtenu une homologation de type dans un laboratoire d'essais reconnu de l'un des États membres, l'homologation est valable dans tous les pays membres. La reconnaissance réciproque des homologations a été appliquée en 1998 à tous les véhicules de la catégorie M1 (voitures particulières et véhicules commerciaux légers).

Alors que l'harmonisation a favorisé l'ouverture des marchés nationaux, il reste encore des obstacles à l'intégration, comme en témoigne la persistance d'écarts considérables dans les prix moyens entre les divers marchés nationaux. Les particularités des régimes fiscaux, les stratégies de commercialisation des producteurs et les taux de change peuvent en grande partie expliquer ces écarts, qui se sont quelque peu réduits dans les membres de la zone euro depuis 1999⁶⁷. Les écarts sont dus également à la persistance de la segmentation régionale du marché. La directive proposée sur les certificats d'immatriculation des véhicules devrait contribuer à abolir les obstacles liés aux écarts dans les procédures d'immatriculation nationales (EIU, 1999). Une stricte application de la règle de concurrence est également nécessaire pour contrer les pratiques commerciales qui visent à fragmenter le marché. La Commission

européenne a pris des sanctions dans ce domaine. En 1998, elle a mis Volkswagen à l'amende en raison de sa politique de cloisonnement du marché obligeant ses concessionnaires en Italie à refuser de vendre des Volkswagen et des Audi à des acheteurs étrangers, à un moment où les écarts de prix favorisaient nettement les achats en Italie (OCDE, 1999a).

Comme le secteur est soumis à une harmonisation complète, la qualité du cadre réglementaire du point de vue de l'ouverture internationale doit d'abord être évalué à l'échelon de l'UE. Le recours à des normes internationales et la reconnaissance des certificats de conformité, tout particulièrement, sont le résultat de la politique à l'échelon de l'UE. La transparence des réglementations et leur élaboration dépendent aussi essentiellement du système réglementaire de l'UE⁶⁸. Toutefois, chaque État membre, y compris l'Italie, a un rôle non négligeable à jouer dans la définition des règles communes, leur transposition en lois nationales, la diffusion de l'information et l'application de la loi sur son territoire. Les progrès réalisés ces dernières années en Italie dans le processus de transposition des directives de l'UE, la réforme administrative générale en faveur d'une plus grande transparence et la mise en place d'un organisme efficace en matière de concurrence représentent des étapes importantes vers une plus grande ouverture du secteur de l'automobile.

4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE

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

Au cours de la dernière décennie, le solide impulsion donnée aux réformes a permis des progrès considérables en faveur de l'ouverture du marché. Les principes à la base de l'ouverture des marchés ont été renforcés par un mouvement de privatisation et de libéralisation, tandis que des réformes administratives ont tenté d'accroître la qualité des réglementations. Des efforts considérables ont donc été faits pour faire évoluer le rôle de l'État dans l'économie. Cette évolution va nettement dans le sens la création d'un environnement plus ouvert et concurrentiel pour les entreprises, qui peuvent profiter des avantages de la libéralisation du marché. La société italienne s'est montrée nettement favorable à une modification en profondeur du système. Le défi de l'intégration à l'Union européenne et, plus particulièrement, ces dernières années, de la participation à l'UEM, ont été de puissants stimulants en faveur des réformes.

Les disciplines instaurées par les règles de l'UE et de l'OMC ont été complétées par une politique active au niveau national pour promouvoir l'application dans le système réglementaire national des principes pour une réglementation efficiente examinés dans cette étude. Ces principes ne sont pas tous codifiés expressément au même degré dans les procédures italiennes de contrôle de l'administration et de la réglementation. Au total, les faits indiquent que les principes de non-discrimination, de recours à des normes internationales et de reconnaissance des mesures étrangères équivalentes sont d'une utilisation généralisée dans la pratique. Des progrès considérables sont également évidents du point de vue de l'adoption d'une politique appropriée sur la concurrence. Les autorités italiennes ont pris des mesures concrètes pour accroître la transparence du système réglementaire et pour réduire les restrictions inutiles aux échanges causées par la réglementation. Ces deux principes semblent cependant encore ceux pour lesquels de plus grands efforts pourraient contribuer au développement d'un environnement plus favorable aux échanges et à l'investissement.

Le gouvernement a pris un grand nombre de mesures pour simplifier le cadre réglementaire et le rendre plus facile à comprendre. Des instruments innovateurs ont été utilisés à cette fin. La création de guichets uniques, l'élan donné à l'établissement du gouvernement électronique en Italie et l'institution des études d'impact de la réglementation sont quelques exemples d'une stratégie qui favorise un cadre

réglementaire de meilleure qualité et plus favorable aux échanges. Des mesures énergiques ont aussi été prises dans des domaines particuliers. On a procédé à des réformes pour ouvrir les marchés publics à une concurrence réelle, en assurant une meilleure transparence et en établissant des règles plus strictes au profit de la concurrence. On a aussi déployé des efforts importants pour simplifier et accélérer les procédures douanières en mettant au point un système informatisé moderne.

Un certain nombre de domaines, toutefois, nécessitent une action plus vigoureuse. Certains secteurs demeurent en grande partie fermés à la concurrence, et c'est le cas tout particulièrement du secteur des services professionnels. La qualité des consultations publiques s'est améliorée mais les consultations restent sous-développées. Les réformes de réexamen et de simplification des réglementations ont commencé à produire certains résultats, mais dans certains domaines, le cadre réglementaire général reste difficile à comprendre. C'est le cas des marchés publics, où les règles demeurent complexes, limitant ainsi les effets positifs des progrès réalisés ces dernières années dans le sens de la transparence et de l'ouverture à la concurrence. La création d'une autorité indépendante chargée des travaux publics favorisera vraisemblablement une surveillance renforcée. Toutefois, son champ d'action n'englobe pas les achats de fournitures et de biens.

Les réformes ont bénéficié de l'engagement de l'Italie dans la coopération internationale. À l'intérieur de l'Europe, l'Italie a fait la promotion de l'adoption des principes d'une bonne réglementation dans le cadre du programme de réformes structurelles pour la compétitivité européenne. En ce qui a trait aux réformes administratives, les autorités italiennes se sont officiellement reportées aux principes de l'OCDE dans l'adoption des nouvelles mesures. La participation aux initiatives de l'UE, telles que le projet pilote sur les marchés publics ou les Panels d'entreprises, ont aussi permis aux autorités de dégager les enseignements de l'expérience de leurs partenaires commerciaux et de cerner les problèmes de leur réglementation nationale. Alors que les réformes ont effectivement produit des résultats favorables à l'ouverture du marché, des efforts mieux ciblés pourraient toutefois être faits pour intégrer une dimension internationale au processus de réforme. Quelques grandes initiatives, comme la création des guichets uniques et l'institution des études d'impact de la réglementation, pourraient favoriser l'ouverture du marché si une attention spécifique est bien accordée, lors de leur mise en œuvre, à des principes comme les restrictions inutiles au commerce ou la transparence à l'égard de tous les acteurs du marché.

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

Comme bon nombre des réformes sont encore très récentes, il est encore trop tôt pour évaluer leurs résultats. Toutefois, ces résultats sont seulement partiellement perçus par les entreprises, y compris les entreprises étrangères, et il reste encore beaucoup à faire. Malgré les progrès récents, notamment en ce qui a trait aux formalités applicables à la création d'une entreprise, le cadre réglementaire italien demeure complexe. La révision et la simplification des réglementations constituent des éléments importants du développement d'un environnement plus concurrentiel. Les efforts de codification contribueront à ces résultats et devraient se centrer sur les domaines cruciaux pour l'environnement des entreprises. Comme l'a reconnu le gouvernement italien, la mise en œuvre rapide et efficace des réformes et leur impact sur l'ouverture du marché seront déterminantes du point de vue de la mise en place d'un cadre réglementaire efficient, capable de promouvoir le développement de l'économie italienne dans l'économie mondiale.

La mise en œuvre effective des réformes exige un investissement politique et financier durable aux niveaux national, régional et local. L'incitation à se conformer aux nouvelles disciplines réglementaires pourrait être renforcée par des mécanismes de suivi. Les autorités ont institué un certain contrôle, notamment pour l'évaluation des guichets uniques, mais pourraient faire plus dans d'autres domaines, tels que les marchés publics et le respect des dispositions sur la reconnaissance mutuelle.

Dans une économie qui ne cesse de se mondialiser et où les obstacles de frontières tendent à disparaître d'eux-mêmes, l'existence d'un cadre réglementaire qui ne réduit pas indûment l'ouverture du marché deviendra de plus en plus un facteur de la compétitivité de l'économie nationale. Le niveau relativement faible de l'IDE en Italie peut être expliqué par un certain nombre de facteurs, mais l'examen de l'environnement réglementaire suggère qu'il existe des progrès à faire pour créer un environnement des entreprises plus ouvert. Les autorités italiennes ont reconnu le besoin d'intégrer l'économie nationale à l'économie mondiale, non seulement par l'internationalisation des entreprises italiennes à l'étranger, mais aussi par une plus grande ouverture du marché intérieur. Comme on le mentionne dans un rapport du ministère du Commerce, « pendant trop longtemps, l'internationalisation n'a été envisagée que du côté « extérieur », c'est-à-dire dans l'optique des exportations et des investissements italiens dans les pays étrangers. La mondialisation, au contraire, exige de plus en plus une internationalisation « interne », c'est-à-dire de l'étranger vers l'Italie »⁶⁹ (Gouvernement de l'Italie, 1999). Le même rapport préconise la création d'outils de marketing pour promouvoir l'Italie comme pays privilégié pour les affaires.

4.3. *Options de politique*

La présente section présente des voies possibles pour l'action future. Les recommandations sont fondées sur les bonnes pratiques réglementaires, décrites dans le rapport de 1997 de l'OCDE sur le cadre réglementaire, ainsi que sur diverses expériences menées dans les pays de l'OCDE. Elles ont pour objectif de favoriser l'adaptation du cadre réglementaire italien aux conditions de l'économie mondiale.

- *Renforcer les initiatives actuelles visant à faciliter l'accès à l'information sur les réglementations en créant, comme le prévoit la loi de simplification de 2000, un registre centralisé de toutes les procédures administratives, comprenant un dispositif de sécurité positive.*

Le développement du gouvernement électronique étendra la diffusion de l'information sur Internet. La coordination des diverses administrations doit permettre d'accroître la transparence et la disponibilité de l'information. Le projet courant de passerelle centrale vers l'administration jouera un rôle essentiel à cet égard. Cette passerelle pourrait servir de point de contact central pour les entreprises, assurant la liaison avec toutes les composantes de l'administration à l'échelon central et local. On pourrait lui confier le soin de recevoir les demandes ou les commentaires des parties intéressées. Son incidence sur l'ouverture du marché pourrait être renforcée si des efforts particuliers étaient faits au profit des entreprises étrangères, par la prestation d'information en anglais ou dans d'autres langues.

La création d'un registre de toutes les procédures et prescriptions administratives touchant l'exploitation d'une entreprise (dont les autorisations, les exigences de licence, les réglementations techniques) faciliterait grandement la compréhension du cadre réglementaire italien. La loi annuelle de simplification de 2000 prévoit la création d'un tel registre, sur la base des recommandations de l'OCDE. Ce registre devrait être facilement accessible sur Internet, convivial, y compris pour les entreprises étrangères, et mis à jour régulièrement.

- *Améliorer la transparence du processus d'élaboration de la réglementation, en publiant les projets de mesure réglementaire dès les premières étapes et en établissant des mécanismes de consultation transparents, sous forme, par exemple, d'avis et commentaires.*

Il conviendrait de faire des efforts plus concertés visant à rendre les réglementations envisagées accessibles aux acteurs du marché. L'adoption de la formule des « avis et commentaires » permettrait de réduire la discrétion dans la sélection des parties consultées et accroîtrait la prévisibilité du système. Les organismes de réglementation, pour leur part, pourraient prendre connaissance des points de vue des acteurs du marché et mieux adapter la réglementation aux besoins du marché. Les progrès récents de recours aux avis et commentaires sont à cet égard positifs.

Il importe d'organiser les consultations selon des calendriers adéquats, de manière à faciliter l'interaction entre les acteurs du marché et l'administration. Les consultations doivent avoir lieu aux toutes premières étapes du processus d'élaboration de la réglementation pour que les commentaires des parties touchées puissent entrer en ligne de compte de façon efficace.

Il conviendrait de faire des efforts particuliers pour assurer la transparence du système de consultation, de manière à responsabiliser l'administration devant son application et à éviter que des groupes d'intérêts particuliers ne l'accaparent. Il est donc important que chaque étape du processus soit rendue publique, comprenant l'avis de la réglementation, les commentaires reçus et les réponses de l'administration.

- *Dans la mise en œuvre des AIR conformément aux nouvelles lignes directrices, une attention spécifique doit être portée à l'évaluation des effets de la réglementation proposée sur le commerce et l'investissement.*

L'institution récente de l'AIR représente une mesure importante en faveur d'une réglementation efficiente. L'intégration du commerce et de l'investissement dans la liste des critères d'évaluation doit permettre d'aider à identifier des alternatives moins restrictives en matière de commerce et d'investissement.

Si les questions liées au commerce et à l'investissement sont suffisamment prises en compte dans l'AIR, le DAGL et le *Nucleo* devront accorder une attention particulière à ces questions dans leur vérification de la qualité des réglementations. Les administrations impliquées dans le processus devront aussi tenir compte de ces aspects. Les méthodes d'évaluation de l'impact sur le commerce et l'investissement doivent figurer dans les sessions de formation par exemple. Les experts sur les questions commerciales pourraient également être plus activement impliqués dans les vérifications de qualité.

- *Accélérer les efforts de rationalisation des procédures administratives touchant les entreprises et éliminer les restrictions inutiles au commerce.*

Les autorités ont déployé des efforts pour codifier les règles, ce qui devrait aider tous les exploitants à mieux comprendre les prescriptions réglementaires à l'avenir. Ces efforts doivent être poursuivis et accélérés, en particulier en ce qui a trait aux questions clés qui touchent le fonctionnement des entreprises de manière à obtenir des résultats rapidement. Les questions clés pourraient être la réglementation du travail, les règles sur la création d'une entreprise, la fiscalité ou les marchés publics.

Il conviendrait d'examiner les contraintes qui limitent l'accès au marché des services réglementés, tels que les concessions et les licences qui sont imposées à l'échelon central ou local, en accordant une attention particulière aux exigences qui nuisent à l'accès des exploitants étrangers.

- *Renforcer les mécanismes de contrôle de façon à mieux attirer l'attention sur les résultats et à assurer la mise en œuvre efficace des réformes, en particulier en ce qui a trait aux procédures administratives liées à la création d'entreprises, aux marchés publics et à la reconnaissance mutuelle.*

Pour assurer la conformité avec les nouvelles mesures, il conviendrait de responsabiliser l'administration à l'égard de leur mise en œuvre. Il serait donc important de mettre en place des mécanismes de contrôle permettant de mesurer les résultats réels des réformes. Les responsables de la réforme disposeraient ainsi d'un outil utile pour obtenir des appuis supplémentaires et combattre l'inertie dans les diverses administrations. Pour que le processus soit efficace, les résultats de ces contrôles doivent être publiés (dans les rapports réguliers, par exemple) et faire l'objet de publicité. Le contrôle dans le domaine de la simplification des procédures administratives, des marchés publics et de la reconnaissance mutuelle servirait tout particulièrement à renforcer l'impact des réformes sur l'ouverture du marché.

Il conviendrait d'accorder une attention spéciale à la création et au fonctionnement des *sportelli unici*, en particulier en ce qui a trait à leur capacité d'obtenir la collaboration de toutes les administrations touchées et de raccourcir les délais de création d'une entreprise. Il conviendrait aussi d'évaluer l'efficacité des guichets uniques en ce qui a trait aux exploitants étrangers.

Dans le domaine des marchés publics, le mécanisme de surveillance établi par la création de l'Autorité des travaux publics ne devrait pas se limiter aux travaux publics mais s'appliquer à tous les types de marchés publics du fait qu'ils sont étroitement liés. L'analyse comparative, qualitative et quantitative, des marchés publics à tous les échelons de l'administration permettrait de déceler les problèmes de mise en œuvre potentiels et d'axer les efforts sur les questions de fonds. L'analyse comparative pourrait comprendre des données sur la valeur des contrats, le nombre d'entités qui publient des avis d'appels d'offres, le type d'appels d'offres et la part des importations dans les achats.

La réduction des obstacles au commerce, que favorise la reconnaissance mutuelle, pourrait être accélérée si l'on accordait une attention particulière à l'application uniforme des ARM sur le marché intérieur. Assurer le contrôle en rapport en liaison avec un point de contact central pour les entreprises permettrait de déceler les entraves potentielles au commerce dès les premières étapes et d'offrir des options de règlement rapide.

- *Adopter de nouvelles mesures pour promouvoir l'efficacité des procédures douanières.*

L'Italie a fait des progrès considérables vers l'adoption d'un système des douanes modernisé, mais de nouvelles mesures pourraient accroître encore l'efficacité des procédures douanières. On peut ainsi envisager l'introduction de l'auto-dédouanement en ligne dans les développements futurs du système informatisé d'échanges de données. Une telle procédure permettrait de faciliter et d'accélérer les opérations d'exportations et de transits, avec pour résultat une réduction du temps requis et des coûts.

NOTES

1. Ces réformes sont analysées dans les trois premiers chapitres du rapport. Le chapitre 1 présente une analyse macro-économique de la réforme, tandis que le rapport de référence au chapitre 2 examine les réformes administratives et que le rapport de référence au chapitre 3 aborde le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation.
2. Voir le *Financial Times* du 14 juillet 2000 : « Italian alarm after sharp fall in exports ».
3. Le plan d'action pour le gouvernement électronique est présenté en détail dans un rapport adopté par le Conseil des Ministres en juin 2000 : « Il piano di azione per l'e-government ». Le rapport est disponible sur le site Internet du Cabinet du Premier Ministre, à l'adresse suivante : <www.palazzochigi.it/fsi/ita/eEuropeabstract.htm>.
4. Pour l'instant, le site porte sur toute la législation en vigueur, soit les lois adoptées pendant la législature courante, les lois passées par les régions et les provinces autonomes, de même que des lois choisies de certains ministères et départements ministériels bien précis. Les ministères qui y participent sont les suivants : Finances, Justice, Industrie, Communications, Recherche universitaire et scientifique, département de l'administration publique.
5. <www.camera.it> et <www.senato.it>.
6. www.palazzochigi.it/servizi/provvedimenti/index.asp.
7. Sont compris les décrets-lois, les décrets législatifs, les décrets du Président du Conseil, les décrets du Président de la République, les directives du Président du Conseil et les projets de loi. Pour chaque mesure, l'information comprend le titre, un résumé, le texte approuvé par le Conseil des Ministres et le communiqué de presse, le suivi du texte de même que le texte officiel une fois adopté et publié dans la GU.
8. D'après le répertoire officiel établi par la Chambre des députés.
9. Introduites par la loi 59/97, article 20 et développées par la loi 50/99, article 7.
10. Décret n° 447 de 1998.
11. Il existe quelques organes de consultation sectorielle. Depuis 1998, le ministère de l'industrie consulte ainsi le Conseil national des consommateurs. Le ministère de l'Environnement conduit aussi un forum spécial pour la consultation des organisations non gouvernementales sur des questions de protection de l'environnement.
12. Document préparé par le Confartigianato, *Incontro Confartigianato – OCSE*, mai 2000.
13. Les mêmes représentants que ceux qui ont signé « l'accord de Noël ».
14. Article 2.2. de la loi 50/99 et décret du Premier ministre d'avril 1999. Les règles et procédures sont régies par une note informelle préparée par le Nucleo.
15. Décret législatif n° 80, 31 mars 1998, et Corte di Cassazione, sec. Un., décision n° 5000, 22 juin 1999..
16. Pour une analyse des questions commerciales liées à la réglementation des produits, voir OCDE (1997a).

17. Les règlements techniques désignent les spécifications de produits établies par règlement tandis que les normes se rapportent aux spécifications élaborées par les organismes de normalisation, dont le respect n'est pas obligatoire mais volontaire.
18. En plus du gouvernement central, les régions et certaines autorités de réglementation indépendantes doivent notifier leurs projets de règlements techniques à la Commission européenne. Les autorités indépendantes concernées ont été indiquées au Journal officiel des communautés européennes. Elles comprennent la Banque d'Italie, le CONSOB (qui supervise les opérations de bourse), l'ISVAP (chargé du contrôle du marché des assurances), l'autorité des communications, l'autorité pour la protection des données individuelles et l'AIPA (qui coordonne, planifie et contrôle le développement des technologies de l'information dans les administrations publiques).
19. europa.eu.int/comm/dg03/tris/p1/owa_p1/owa/pisa_database_en.
20. Jusqu'en 1999, le système de notification, qui avait été conçu comme un mécanisme interne, pouvait être utilisé par les entreprises pour recueillir de l'information, mais de manière limitée seulement. Les entreprises pouvaient accéder aux projets de normes volontaires, de même qu'elles pouvaient participer à leur processus d'élaboration. En revanche, le régime de notification n'obligeait pas les États membres de l'UE à rendre public le texte des projets de règlement technique même si les textes notifiés n'étaient pas considérés comme confidentiels à moins d'indication contraire. La principale source d'information publique était donc la publication du titre et d'un bref résumé des notifications dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne.
21. Les trois lois Merloni sur les travaux publics sont les suivantes : loi n° 109 du 11/2/1994, loi n° 216 du 2/6/1995 et loi n° 415 du 18/11/1998, mise en vigueur par le décret de Bargone (D.P.R. n° 34 du 25/1/2000).
22. En plus de la publication dans le Journal officiel de la Communauté européenne, les appels d'offres soumis aux règles de l'UE peuvent aussi être consultés contre paiement au site Internet du TED (Tenders Electronic Daily) à <http://ted.eur-op.eu.int>.
23. www.acquisti.tesoro.it.
24. Voir le rapport Cecchini (CE, 1988).
25. Article 4 de la loi portant sur les travaux publics, n° 109 du 11 février 1994.
26. Comme semble l'indiquer la prévalence des cas concernant les administrations locales dans la liste des procédures d'effraction établie par la Commission européenne (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/updat/infr/index.htm).
27. Six pays participent au projet pilote : le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. Le principal objectif est de mettre au point des méthodes de règlement à l'amiable, de façon fiable et rapide, des problèmes d'accès qui se posent au niveau national à l'égard des marchés publics. Un autre objectif est de promouvoir les échanges d'information entre les pays participants et de cerner les aspects des règles de l'UE qu'il conviendrait d'améliorer.
28. Communication des autorités italiennes à l'OCDE, mai 2000.
29. Loi n° 40 du 6 mars 1998.
30. Il s'agit notamment des accords de libre échange avec l'AELE (Association européenne de libre échange), de plusieurs accords européens avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est et plusieurs accords euro-

méditerranéens. En outre, l'Union européenne a conclu des accords non réciproques avec plusieurs pays dans le cadre de la Convention de Lomé et du Système généralisé de préférences en faveur des pays en développement.

31. La directive européenne 98/5/CE garantit la libre circulation des travailleurs et des membres des professions libérales dans l'Union européenne. En 1999, le Parlement italien a ordonné au gouvernement au moyen de la loi n° 526/99 d'adopter un décret législatif pour la mise en œuvre de cette directive. Le décret est actuellement en cours d'élaboration et le gouvernement prévoit sa publication d'ici à la fin de novembre 2000.
32. Aux termes de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les pays ne doivent pas prendre de mesures réglementaires qui restreignent inutilement le commerce international afin d'atteindre un objectif légitime. En outre, l'article VI de l'AGCS stipule que les mesures appliquées à la prestation de services, comme les conditions de qualification ou de licence, ne doivent pas « constituer un obstacle inutile aux échanges ».
33. D'après la loi n° 400/88, article 17.
34. Article 5 de la loi n° 50 de 1999.
35. Décret du Président du Conseil des Ministres du 27 mars 2000.
36. Le DAGL du Cabinet du Premier ministre a été établi en 1988. Il a la responsabilité de coordonner l'activité réglementaire de tous les ministères, tant pour la législation primaire que secondaire. Le *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure* (Unité pour la simplification des textes et des procédures réglementaires) a été créé en 1999. Rattaché au Cabinet du Premier ministre, il est chargé de fournir une aide technique au DAGL dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation. Il est constitué de 25 spécialistes de l'économie, du droit, des sciences politiques, des affaires européennes et de la linguistique. Pour plus de détails, voir le chapitre 2.
37. Pour plus de détails sur les AIR en Italie, voir le chapitre 2 : « Capacité de l'administration de produire une réglementation de qualité en Italie ».
38. Communication du Gouvernement de l'Italie à l'OCDE, août 2000.
39. Enquête réalisée par l'ISTAT en coopération avec l'Unioncamere. Communication du gouvernement italien à l'OCDE, mai 2000.
40. Voir par exemple l'enquête auprès des entreprises conduite par l'Economist Intelligence Unit en coopération avec Business International (Business International, 2000). Labory et Malgarini (2000) présentent une synthèse de différentes enquêtes, y compris l'enquête de l'Economist Intelligence Unit.
41. Loi n° 241/90.
42. Décret présidentiel 36/98, n° 252.
43. D'après le décret présidentiel n° 447/98 sur la simplification des procédures d'autorisation pour l'établissement, l'expansion, la restructuration ou la conversion des entreprises.
44. Communication du Département de l'administration publique, mai 2000.
45. L'objectif de la « Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières » (dites « Convention de Kyoto »), qui est entrée en vigueur en 1974, était de simplifier et

d'harmoniser les procédures douanières dans l'ensemble des pays. En juin 1999, le Conseil de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a adopté un texte révisé afin d'adapter la Convention à la situation du commerce international. Les nouvelles procédures amélioreront la transparence et harmoniseront davantage les procédures douanières en mettant à contribution les nouvelles technologies de l'information et les techniques modernes de dédouanement fondées sur l'analyse du risque. La Convention révisée attend maintenant les signatures. Elle entrera en vigueur trois mois après que les 40 parties contractantes auront signé sans réserves le protocole de modification. A la fin de juin 2000, dix membres de l'OMD l'avaient signé.

46. L'établissement d'un réseau informatique entre les bureaux des douanes et les exportateurs-importateurs permet à ces derniers de présenter par voie électronique leur déclaration en douane, qui fait ensuite l'objet d'un traitement automatique par les ordinateurs des douanes. Cette procédure réduit les goulots d'étranglement et le temps de communication. Pour plus de détails sur le système EDI dans les procédures douanières, voir OCDE (1999*b*).
47. La réforme prévoit également une interface entre le nouveau système EDI italien et le système de transit communautaire (Nouveau système de transit informatisé — NSTI). Une fois mise en place, l'interface permettra à l'information consignée par un bureau des douanes à un endroit de déchargement (par exemple: Rotterdam) d'être admissible dans le pays importateur (par exemple: Italie). Cette méthode accélérera le processus de dédouanement et simplifiera, pour l'importateur, la collecte de l'information et son enregistrement dans le système EDI des douanes du pays de destination.
48. Pour ce qui est des procédures douanières, « l'évaluation du risque » se rapporte à une technique d'estimation du degré de non-conformité de chaque déclaration en douane avec la législation douanière. L'objectif est de « décider des personnes et des marchandises à examiner, incluant le mode de transport, et de l'ampleur de l'examen » (tiré de l'Annexe générale de la Convention de Kyoto révisée, article 6.4).
49. Communication des autorités douanières italiennes à l'OCDE, mai 2000.
50. Ces revendications viennent notamment du milieu des affaires européen et américain dans le cadre du TABD (Dialogue commercial transatlantique). Dans ses rapports, le TABD prie instamment les gouvernements de concilier les positions divergentes dès les premières étapes du processus d'élaboration des réglementations et d'accorder une place de choix aux normes internationales dans le cadre réglementaire de manière à promouvoir la compétitivité à l'échelle mondiale (voir, par exemple : TABD, 1999).
51. Décision du 20 février 1979, Cassis de Dijon, CJCE 120/78, ECR p. 649.
52. Efficience énergétique, étiquetage, environnement, bruit.
53. Voir la directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.
54. En vertu de la mise en œuvre de l'Accord de Vienne ISO-CEN, le CEN est tenu d'utiliser les normes de l'ISO. Environ le tiers de toutes les normes du CEN sont identiques à celles de l'ISO, tandis qu'environ le tiers sont basées sur les normes de l'ISO et que l'autre tiers est le résultat de son propre travail. Le CENELEC collabore de la même façon avec le CEI, en vertu de l'Accord de Dresde (CE, 2000*c*).
55. Article 31 du décret législatif n° 300 du 30 juillet 1999.
56. Décision 3052/95 du Parlement européen et du Conseil, ayant pris effet le 1er janvier 1997.

57. SINAL (*Sistema Nazionale per l'Accredimento di Laboratori*), association sans but lucratif créée en 1988, est chargée de l'accréditation des laboratoires, dont elle évalue plus spécialement les capacités techniques et de gestion pour des essais et des catégories d'essais bien précis. SINCERT (*Sistema per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione*), établie 1991, a compétence pour accréditer des organismes d'inspection et d'homologation dans le domaine des systèmes de contrôle de la qualité, des produits, du personnel et des systèmes de gestion environnementale.
58. Les délais pour l'examen des fusions sont toutefois fixés par la loi à 45 jours.
59. www.agcm.it
60. Pour plus de détails sur la réglementation dans le secteur du commerce de détail en Italie et dans les autres pays européens, voir Pellegrini (2000).
61. L'Autorité des communications a été établie en 1997 par la loi n° 249, qui présente également des lignes directrices sur la réglementation du secteur des communications italien.
62. Décision de l'AGCOM n° 217/99, modifiant le décret ministériel du 25 novembre 1997.
63. Communication du gouvernement de l'Italie à l'OCDE, août 2000.
64. La page d'accueil de l'Autorité des communications est la suivante : <http://www.agcom.it/intro.htm>.
65. Le contenu et les résultats des consultations sont disponibles (en italien) à l'adresse suivante : <http://www.comunicazioni.it/consultazioni/index.htm>.
66. Décret législatif n° 79/1999.
67. Pour plus de détails à ce sujet, voir le site Internet de la Direction générale pour la concurrence de la Commission européenne (<http://europa.eu.int/comm/dg04/aid/en/car.htm>).
68. À cet égard, le processus d'élaboration des directives de l'UE prévoit la consultation des parties intéressées. Les projets de directive ou les modifications aux directives sont présentés par la Commission européenne et publiés dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne. Pendant la période de consultation, la Commission consulte un groupe de travail sur les véhicules à moteur constitué de représentants des États membres et de l'industrie de l'UE. Après les consultations, la Commission propose le texte au Conseil de l'UE pour approbation. La nouvelle directive entre en vigueur après sa publication dans le *Journal officiel* de la Communauté européenne.
69. Traduction non officielle du secrétariat.

BIBLIOGRAPHIE

- AGC (2000), *The Regulation of the Telecommunications Market in Italy*, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Naples, mars. Consultable en ligne <http://www.agcom.it/eng/regul_tlc.htm#05>.
- AGCM (1992), *Appalti pubblici e concorrenza*, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Rome.
- Business International (2000), *La Competitività del Sistema Italia, Business Environment Ranking*, XI Tavola Rotonda con Il Governo Italiano, Rome.
- Cassese, Sabino (1999), « Verso la piena giurisdizione del giudice amministrativo : il nuovo corso della giustizia amministrativa italiana », *Giornale di Diritto Amministrativo*, n° 12, p. 1221-1227.
- Cassese, Sabino, et Giampaolo Galli (1998), « L'eccesso di regolazione e i rimedi », dans Sabino Cassese et Giampaolo Galli (sous la direction de), *L'Italia da semplificare : I. Le istituzioni*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, Società editrice il Mulino, Bologne.
- CCFA (1998, 1996), *L'industrie automobile en France — Analyse et statistique*, Comité des constructeurs français d'automobiles, Paris.
- CE (2000a), *Tableau d'affichage du Marché unique*, n° 6, mai, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2000b), *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social relatif à la mise en œuvre de la décision 3052/95/CE de 1997 et 1998*, COM(2000)194 final, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2000c), « Measuring the Impact of Public Procurement Policy : First Indicators », *Single Market News*, mars, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2000d), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Review of SLIM : Simpler Legislation for the Internal Market*, COM(2000)104final, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1999a), « Principle of Mutual Recognition : Working Towards More Effective Implementation », *Single Market News*, n° 17, juillet, Commission européenne, Bruxelles, juillet.
- CE (1999b), *Mutual Recognition in the Context of the Follow-Up to the Action Plan for the Single Market, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Commission européenne, Bruxelles, 16 juin.
- CE (1999c), *Tableau indicateur du Marché unique*, n° 5, novembre, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1999d), *Communication de la Commission relative au cinquième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications*, COM(1999)537, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1999e), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The Strategy for Europe's Internal Market*, COM(1999)464, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1998a), *Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness*, COM(1998)550final, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1998b), *Report of the Business Environment Simplification Task Force*, Volume I et II, Commission européenne, Bruxelles.

- CE(1998c), *Communication from the Commission to the Parliament and the Council. The Business Test Panel. A Pilot Project*, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1996a), *Documents on the New Approach and the Global Approach*, III/2113/96/EN, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1996b), *National Regulations Affecting Products in the Internal Market : A Cause for Concern*, III/2185-EN/final, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1994), *Guide to the Implementation of Community Harmonisation Directives Based on the New Approach and the Global Approach*, première version, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (1988), *The Cost of Non-Europe in Public Procurement*, Commission européenne, Bruxelles.
- EIU (1999), « Internal Market and Sectoral Issues », *EIU European Policy Analyst*, 1^{er} trimestre.
- Gouvernement de l'Italie (1999), *L'internazionalizzazione del sistema italia — Linee direttive programmatiche 1999*, Ministero del Commercio con l'Estero, Rome.
- ISAE (2000), *Priorità nazionali : regolamentazione, competitività, cittadinanza, Rapporto Trimestrale*, Aprile, Istituto di Studi e Analisi Economica, Rome.
- ISTAT (1999), *Commercio estero e attività internazionali delle imprese 1998*, Istituto Nazionale di Statistica, Rome.
- Labory, Sandrine, et Marco Malgarini (2000), « Regulation in Europe : Justified Burden or Costly Failure? », dans Giampaolo Galli et Jacques Pelkmans (sous la direction de), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, Volume 1, Horizontal Issues*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, Royaume-Uni.
- OCDE (2000), *OECD Economic Surveys — Italy*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- OCDE (1999a), *Annual Report on Competition Policy Developments in the European Commission, Committee on Competition Law and Policy*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris. [DAFFE/CLP(99)24/EEC]
- OECD (1997a), « Normes de produit, évaluation de la conformité et réforme de la réglementation » dans *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume I : Études sectorielles*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- OECD (1997b), « Ouverture internationale des marchés et réforme de la réglementation », dans *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume II : Études thématiques*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- OICA (1999), *World Motor Vehicles — Production and Assembly, Exports, 1999, Statistical Booklet*, Organisation internationale des constructeurs d'automobiles, Paris.
- Pellegrini, Luca (2000), « Regulations and Retail Trade », dans Giampaolo Galli et Jacques Pelkmans (sous la direction de), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, volume 2*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Swann, Denis (1995), *The Economics of the Common Market*, Penguin Books.
- TABD (1999), *TABD Mid Year Report*, 10 mai, Transatlantic Business Dialogue, Washington, DC.

USTR (2000), *National Trade Estimate — Report on Foreign Trade Barriers*, United States Representative, Washington DC.