

Merci d'utiliser le titre suivant lorsque vous citez ce document :

Czaga, P. (2005-02-14), « Comprendre la relation entre la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés pour améliorer les performances économiques », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/302286853526>



Comprendre la relation entre la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés pour améliorer les performances économiques

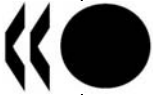
Peter Czaga

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Czaga, P. (2004-12-15), "Regulatory Reform and Market Openness: Understanding the Links to Enhance Economic Performance", *OECD Trade Policy Papers*, No. 9, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/315070506641>

Non classifié

TD/TC/WP(2004)10/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

14-Feb-2005

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

**TD/TC/WP(2004)10/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail du Comité des échanges

**COMPRENDRE LA RELATION ENTRE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION ET
L'OUVERTURE DES MARCHES POUR AMELIORER LES PERFORMANCES ECONOMIQUES**

**Document de travail N° 9 de l'OCDE sur la politique commerciale,
par Peter Czaga**

Tous les documents de travail sur la politique commerciale sont maintenant accessibles sur le site web de l'OCDE à l'adresse : <http://www.oecd.org/trade>

**JT00178590
Ta. 26323**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

REMERCIEMENTS

La présente étude a été établie par Peter Czaga, de la Direction des échanges, en consultation avec Anthony Kleitz. Charles Tsai a apporté une importante contribution à la partie traitant des initiatives et accords bilatéraux et régionaux. L'étude a été examinée par le Groupe de travail du Comité des échanges, qui a décidé de la diffuser plus largement en déclassifiant le document sous la responsabilité du Secrétaire général. Le texte est disponible sur le site web de l'OCDE en anglais et en français, à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/trade>

Mots clés : ouverture des marchés, réforme de la réglementation, réglementation intérieure, régionalisme

RESUME

Cette étude, qui s'appuie sur les travaux antérieurs de l'OCDE relatifs aux aspects réglementaires des échanges, examine les interrelations entre la réforme de la réglementation intérieure et l'ouverture des marchés. La partie 1 traite des effets des réglementations intérieures et de la réforme de la réglementation sur l'ouverture des marchés, montrant comment, à l'aide d'instruments et de méthodes de réforme élaborés, les gouvernements peuvent créer des réglementations et des procédures réglementaires qui servent efficacement les objectifs de leurs politiques tout en favorisant l'accès aux marchés. La partie 2 montre que l'ouverture des marchés internationaux peut contribuer à faciliter la réforme de la réglementation intérieure. Les accords commerciaux signés aux échelons bilatéral, régional et multilatéral peuvent promouvoir des principes généraux ou des pratiques spécifiques de bonne réglementation et aider à guider ou à orienter les efforts des différents pays en matière de réforme de la réglementation. Enfin, la partie 3 analyse les avantages mutuels de la réforme de la réglementation et d'un système multilatéral ouvert pour le commerce et l'investissement. La thèse avancée est qu'en rehaussant l'efficacité économique intérieure, en renforçant la compétitivité internationale des entreprises nationales et en réduisant les obstacles aux échanges et à l'investissement, une réforme de la réglementation commerciale permet aux pays de mieux profiter de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés mondiaux.

Droits d'auteur : OCDE 2004

Les demandes de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doivent être adressées au :

Services des Publications, OCDE

2 rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

TABLE DES MATIERES

Note de synthèse.....	4
Introduction.....	6
1. En quoi les réglementations nationales sont-elles importantes pour l'ouverture des marchés internationaux ?.....	8
Transparence des décisions dans le domaine réglementaire.....	9
Non-discrimination.....	11
Eviter les restrictions inutiles aux échanges et à l'investissement.....	12
Harmonisation au plan international.....	14
Qualité des procédures d'évaluation de la conformité.....	15
Intégration des principes de la concurrence dans les pratiques réglementaires des pays.....	16
2. Comment l'ouverture des marchés affecte-t-elle les réglementations nationales et la réforme de la réglementation ?.....	16
2.1 Aspects réglementaires dans les accords multilatéraux.....	17
Secteurs manufacturiers.....	17
Secteurs des services.....	19
2.2 Questions réglementaires dans les initiatives et accords bilatéraux et régionaux.....	20
Avancées en matière de transparence.....	21
Avancées en matière de non-discrimination.....	21
Avancées en matière d'absence de restrictions inutiles aux échanges.....	21
Avancées en matière d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle.....	22
Avancées en matière de politique de la concurrence.....	23
3. Comment une réforme réglementaire favorable aux échanges et aux investissements peut-elle améliorer les performances économiques ?.....	24
Conclusion.....	28
BIBLIOGRAPHIE.....	29

COMPRENDRE LA RELATION ENTRE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION ET L'OUVERTURE DES MARCHES POUR AMELIORER LES PERFORMANCES ECONOMIQUES

Note de synthèse

Le présent document, qui s'appuie sur les travaux antérieurs de l'OCDE relatifs aux aspects réglementaires des échanges, vise à résumer les enseignements acquis dans ce domaine à travers l'analyse, les discussions et l'expérience des pays. En mentionnant certaines expériences régionales, les auteurs se sont efforcés d'élargir le champ couvert afin de mettre en lumière l'intérêt de ces travaux au-delà de la zone de l'OCDE. Le document se veut également une contribution aux réflexions en cours sur une liste intégrée pour l'Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation.

La mondialisation économique étant de plus en plus poussée, et les obstacles traditionnels au commerce de moins en moins nombreux, la relation entre l'ouverture des marchés et la réforme de la réglementation dans les différents pays revêt une importance croissante. Elle implique, d'une part, que la réforme de la réglementation puisse jouer un rôle majeur en garantissant que la libéralisation des échanges et de l'investissement procure les avantages escomptés en matière de commerce et de performances économiques et, d'autre part, que cette libéralisation puisse être un facteur déterminant dans la réussite de la réforme.

Compte tenu de l'impact considérable des réglementations nationales sur l'ouverture des économies, il est essentiel que les pouvoirs publics prennent en considération cet aspect pour mettre en œuvre des réformes de la réglementation dans leurs pays. Ces dernières constituent pour les pouvoirs publics un outil pour accroître l'ouverture, par l'amélioration des dispositions existantes et la création de nouvelles réglementations qui soient à la fois non discriminatoires et efficaces. Elles peuvent contribuer à réduire les charges qui grèvent le fonctionnement des entreprises, notamment dans leurs activités commerciales, et donc à intensifier les échanges et l'investissement. En s'appuyant sur des méthodes et des outils élaborés – analyse d'impact de la réglementation, simplification administrative, procédures de consultation et harmonisation internationale – les gouvernements peuvent établir des règles et des procédures réglementaires efficaces et adaptées aux objectifs de leurs politiques, mais également favorables à un meilleur accès aux marchés.

Par ailleurs, l'ouverture des marchés internationaux peut faciliter les réformes de la réglementation dans les pays. Les accords commerciaux signés aux plans multilatéral ou régional peuvent promouvoir l'adoption de principes généraux ou de pratiques plus spécifiques de bonne réglementation, et contribuer à guider ou à orienter les efforts des différents pays en matière de réforme de leurs réglementations. Les initiatives commerciales et économiques, prises aux échelons bilatéral et régional, font intervenir un large éventail d'instruments propres à faciliter la réforme, tels que des principes contraignants ou non, l'assistance technique et le renforcement des capacités. La prise en compte des aspects réglementaires dans les accords internationaux constitue une tâche très difficile, car il importe de ne pas empiéter sur la souveraineté nationale en matière de réglementation ou de veiller à ce que chaque pays dispose des capacités nationales nécessaires pour réformer.

S'agissant des avantages de la réforme de la réglementation, l'analyse empirique montre qu'elle contribue, lorsqu'elle est à la fois bien conçue et bien mise en œuvre, à créer un environnement économique propre à rendre plus efficiente l'économie nationale, mais aussi à développer le commerce et les investissements internationaux. Ces effets positifs donnent à penser que les pays qui ouvrent leurs marchés tout en adoptant des politiques de réforme de leur réglementation sont mieux placés que les autres pour recueillir les avantages de la libéralisation des échanges.

Introduction

1. La proposition du Secrétariat concernant l'élaboration du présent document a été approuvée par le Groupe de travail du Comité des échanges lors de sa réunion d'octobre 2003 (voir TD/TC/WP(2003)30, partie A). En décembre 2003, le Groupe de travail a examiné un document exploratoire intitulé *Comprendre la relation entre la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés [TD/TC/WP(2003)38]*, qui précisait l'objectif, la méthodologie et le contenu envisagés. Le Groupe de travail a décidé qu'il convenait de poursuivre l'élaboration de ce texte.

2. Le présent document s'inspire largement de travaux antérieurs de l'OCDE sur les aspects réglementaires du commerce. Dans le cadre de son Programme pluridisciplinaire sur la réforme de la réglementation, l'OCDE a établi un rapport majeur sur la réforme de la réglementation, qui a été présenté aux ministres et publié en 1997 (*Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, 1997). Depuis, l'Organisation a examiné la réforme de la réglementation dans vingt pays Membres, étudiant notamment leurs pratiques de réglementation touchant au commerce. Le Comité des échanges a par ailleurs entrepris l'analyse de synthèse (*Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE – TD/TC/WP(2002)25/FINAL*) qui recense les caractéristiques des meilleures pratiques de réglementation observées dans le cadre des examens par pays réalisés jusqu'à présent. Sous une forme facile à comprendre, le présent document propose un résumé concis des enseignements déjà tirés des travaux précédents dans ce domaine, élargissant quelque peu le champ couvert afin de mettre en lumière l'intérêt de ces travaux au-delà de la zone de l'OCDE. Il contribue également aux travaux en cours sur une liste intégrée pour l'Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation.

3. Ces dernières années, plusieurs tendances ont renforcé le lien entre les politiques nationales en matière de réglementation et l'ouverture des marchés :

- *Premièrement*, du fait de l'augmentation des flux d'échanges et d'investissements à l'échelle de la planète, les réglementations en vigueur dans un pays ont une incidence sur les activités économiques internationales.
- *Deuxièmement*, compte tenu de la baisse des droits de douane liée à la libéralisation commerciale, les réglementations nationales restent souvent l'obstacle principal à l'accès aux marchés. Par ailleurs, certains pays, voyant dans les réglementations nationales un nouvel instrument protectionniste, remplacent parfois les droits de douane par des réglementations nationales superflues ou pesantes qui limitent l'accès aux marchés.
- *Troisièmement*, si, dans le domaine économique, la panoplie de règles dont disposent la plupart des pays développés est raisonnable, leurs réglementations sociales tendent souvent à se multiplier en raison des pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils interviennent dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement afin de tenir compte des préoccupations particulières des citoyens et des entreprises. Les pays en développement, par contre, ont en général un tissu réglementaire moins dense dans le domaine social, mais conservent de nombreuses strates de réglementations économiques inefficaces.

4. Compte tenu de ces évolutions, il est de plus en plus nécessaire que les responsables comprennent le lien de complémentarité et les interrelations qui existent entre les réformes réglementaires nationales et l'ouverture des marchés. Ces interrelations concernent :

- l'importance de la réforme pour faire en sorte que la libéralisation des échanges et des investissements ait les effets positifs escomptés en matière de commerce et de performances économiques ;
- le rôle complémentaire de cette libéralisation, gage du succès de la réforme.

5. En examinant rapidement l'expérience des pays de l'OCDE et de certains pays non membres de l'Organisation sous ces deux aspects, le présent document cherche à souligner les interrelations entre la réforme des réglementations nationales et l'ouverture des marchés, ainsi que l'importance de leur prise en compte dans les décisions gouvernementales. La section 1 examine l'incidence des réglementations intérieures sur l'ouverture des marchés, et montre en particulier – à la lumière de l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE – comment certaines pratiques réglementaires prometteuses contribuent directement à favoriser cette ouverture. L'objectif est ici de montrer en quoi la réforme réglementaire, qui vise à améliorer la qualité des réglementations ainsi que les méthodes utilisées pour leur mise en œuvre, est essentielle à une plus grande ouverture des économies. La section 2 tente de déterminer le rôle complémentaire que peuvent jouer les politiques d'ouverture des marchés arrêtées au plan international pour faciliter les réformes nationales. Les exemples cités montrent comment les accords commerciaux internationaux, de portée bilatérale, régionale et multilatérale, préconisent et appuient l'évolution des réglementations, tout en illustrant les difficultés qui se posent à cet égard. Enfin, la section 3 analyse et illustre les avantages mutuels de la réforme de la réglementation et d'un système multilatéral pour les échanges et l'investissement. A partir d'une analyse empirique, les auteurs estiment qu'en améliorant l'efficacité économique des pays, en accroissant la compétitivité des entreprises nationales à l'échelle internationale et en réduisant les barrières au commerce et à l'investissement, une réforme de la réglementation commerciale permet aux pays de mieux tirer parti de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés mondiaux. Il est à noter aussi que l'effet de l'ouverture des marchés sur les objectifs réglementaires autres que le renforcement de la concurrence et des performances économiques déborde le cadre de la présente analyse.

6. Le document souligne clairement l'importance d'un renforcement des contacts et de la coordination entre autorités commerciales et responsables de la réglementation. Il a pour but de faciliter le dialogue entre ces groupes de décideurs, en définissant clairement les enjeux ainsi qu'en décrivant les outils propres à assurer une plus grande cohérence entre les politiques réglementaires commerciales. Les responsables des échanges et de la réglementation pourront aussi utiliser les arguments qu'expose le document dans leur dialogue avec le secteur des entreprises et la société civile au sujet des aspects des politiques commerciales et réglementaires dont ils ont la responsabilité. Reconnaisant les différences qui existent entre les systèmes législatifs et politiques des différents pays, ainsi que dans leur culture et leur histoire, le document évite de préconiser des solutions précises, mais cherche plutôt à sensibiliser aux interrelations entre les questions de réglementation et les questions commerciales.

Encadré 1. En quoi consistent la réglementation, la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés ?

On entend par *réglementation* l'ensemble des instruments dont disposent les gouvernements pour imposer des prescriptions aux entreprises et aux particuliers. Font partie de cette panoplie les lois, arrêtés (officiels ou non), formalités administratives et règlements publiés par les organismes non gouvernementaux ou les autorités de réglementation autonomes auxquels les gouvernements ont délégué leurs pouvoirs en matière de réglementation.

La *réforme de la réglementation* concerne les changements visant à améliorer la qualité des réglementations – performances, rapport coût-efficacité ou qualité juridique – ou les processus d'élaboration de ces réglementations et de gestion de la réforme.

Les politiques visant à l'*ouverture des marchés* ont pour objet de faire en sorte qu'un pays puisse tirer parti de la mondialisation et de la concurrence internationale en éliminant ou réduisant au minimum l'effet de distorsion des réglementations et des pratiques aux frontières ou à l'intérieur des pays. Ces politiques influent sur les possibilités offertes aux fournisseurs étrangers de biens et services de rivaliser avec les entreprises nationales sur un marché donné (par exemple : par le biais du commerce et des investissements).

1. En quoi les réglementations nationales sont-elles importantes pour l'ouverture des marchés internationaux ?

7. Les réglementations nationales exercent une influence considérable sur le degré d'ouverture des marchés : elles peuvent en effet faciliter ou, au contraire, restreindre la libre circulation des biens, des services et des investissements. Le caractère non discriminatoire et l'efficacité des réglementations sont les deux facteurs déterminants de cette ouverture.

8. En contribuant à l'égalité des chances et à la mise en place d'un contexte favorable pour les entreprises, une réglementation non discriminatoire et efficace facilite le commerce et les investissements internationaux. En premier lieu, la non-discrimination garantit formellement à toutes les entreprises un traitement identique, ainsi que les mêmes possibilités d'entrer sur un marché et d'y faire jouer librement la concurrence. Deuxièmement, l'efficacité de la réglementation détermine la mesure dans laquelle ces entreprises peuvent obtenir et conserver l'accès à différents marchés. Des réglementations efficaces présentent souvent plusieurs particularités et caractéristiques communes : elles permettent d'atteindre avec efficacité leurs principaux objectifs et, en même temps, imposent le moins possible de contraintes inutiles à l'activité économique et entravent le moins possible la réalisation d'autres objectifs gouvernementaux. Une entreprise a davantage de chances d'entrer et de prospérer sur de nouveaux marchés lorsque le contexte réglementaire est satisfaisant. Une réglementation efficace est porteuse d'avantages pour les entreprises – nationales ou étrangères – en créant les conditions d'un accès facile à de nouveaux marchés et contribue à la rentabilité des activités économiques grâce à son faible coût et au maintien d'un environnement économique sûr et efficace.

9. Lorsqu'elles sont discriminatoires ou inefficaces, toutefois, les réglementations peuvent avoir un effet restrictif sur l'ouverture des marchés. Une réglementation ouvertement discriminatoire limite l'accès aux marchés, soit en empêchant directement certaines entreprises d'y pénétrer ou d'y pratiquer certaines activités, soit en leur imposant indirectement des charges supplémentaires. Ces réglementations entraînent des coûts supplémentaires, plaçant ces entreprises dans une situation de désavantage par rapport à leurs concurrentes. En outre, les réglementations qui imposent des charges inutiles – et par conséquent des coûts supplémentaires – aux parties prenantes ont des répercussions négatives sur les performances économiques. Sur des marchés mal régulés, les entreprises peinent à soutenir une activité commerciale rentable. Caractérisée par des risques et des coûts élevés, et par la faiblesse des retours sur l'investissement ou de la présence commerciale, une telle situation dissuade les entreprises nationales et étrangères et influe négativement sur les échanges et les investissements internationaux.

10. L'effet restrictif des réglementations nationales sur l'ouverture des marchés peut être soit recherché, soit involontaire : l'adoption de réglementations discriminatoires peut avoir pour objectif avoué la mise en place effective de barrières commerciales et la protection délibérée des acteurs nationaux face à la concurrence internationale ; mais des réglementations inefficaces se traduisent généralement par l'apparition non voulue d'obstacles indirects au commerce, faute d'avoir dûment réfléchi à des méthodes différentes mais efficaces.

11. Il importe de souligner que l'efficacité de la réglementation a des incidences non seulement sur l'ouverture des marchés, mais aussi sur les performances économiques nationales dans leur ensemble. La réglementation peut en effet restreindre, ou faciliter, le fonctionnement de toutes les entreprises, que ces dernières soient nationales ou étrangères. Des procédures administratives à la fois longues et imprévisibles, une bureaucratie imposante, une réglementation parfois déficiente, des dispositions techniques complexes et contradictoires difficiles à respecter, le caractère imprévisible des mesures d'exécution judiciaire, sont autant de handicaps pour les entreprises, tant nationales qu'étrangères.

12. La réforme réglementaire constitue pour les pouvoirs publics un outil pour accroître l'ouverture des marchés par l'amélioration des dispositions existantes et la mise en place de nouvelles réglementations à la fois non discriminatoires et efficaces. Elle doit être envisagée pour l'amélioration des institutions et des méthodes d'élaboration, d'examen et de mise en œuvre de la réglementation. Elle peut contribuer à réduire les charges qui grèvent le fonctionnement des entreprises, notamment dans leurs activités commerciales, et favoriser ainsi l'amélioration des performances économiques, des échanges et de l'investissement. Du point de vue commercial, l'un des objectifs très importants de la réforme consiste à promulguer des textes permettant d'atteindre les objectifs de la réglementation sans imposer aux échanges plus de restrictions que nécessaire. Il importe que les options retenues en la matière servent ces objectifs tout en limitant au maximum les obstacles au commerce et à l'investissement.

13. La suite de la présente section portera sur les avantages d'une ouverture des marchés rendue possible par une réforme de haute qualité, fondée sur six principes de réglementation efficiente. L'analyse tient compte des expériences récentes des pays de l'OCDE et d'autres pays.

Transparence des décisions dans le domaine réglementaire

14. La transparence des processus de prise de décision est indispensable pour faciliter la participation à un marché. Trois aspects particuliers peuvent être mentionnés : 1) l'accès aux informations concernant les réglementations ; 2) l'organisation de consultations publiques associant les parties prenantes aux procédures d'élaboration des règlements ; 3) l'accès effectif aux procédures de recours.

15. Dans sa forme la plus élémentaire, la transparence peut se définir comme la liberté d'accès aux informations. Toute firme présente sur le marché doit pouvoir s'informer sur les réglementations, procédures et autres mesures touchant à ses intérêts, et faire connaître les conditions, les contraintes et les risques auxquels les entreprises doivent faire face sur le marché. L'accès à ces différentes données réduit les incertitudes quant aux réglementations applicables, aide les entreprises à mieux prévoir les coûts et les retours de leurs activités commerciales et de leurs investissements, et facilite par conséquent l'accès aux marchés.

16. L'accès à l'information est capital pour toute entreprise – nationale ou étrangère – active sur le marché. Il présente un intérêt particulier pour les entreprises étrangères et pour les nouveaux venus : peu familiarisées avec le contexte réglementaire, mais aussi économique, politique, social et culturel dans lequel elles doivent opérer, ces sociétés risquent de se trouver confrontées à des difficultés supplémentaires pour obtenir des renseignements cruciaux concernant le fonctionnement effectif des réglementations.

17. Une deuxième facette fondamentale de la transparence concerne l'ouverture du processus d'élaboration des réglementations, et notamment la possibilité, pour l'ensemble des acteurs, de prendre part à des consultations formelles ou informelles. Ces consultations et l'égalité des conditions d'accès à ce processus ont des répercussions importantes sur la qualité et l'applicabilité des réglementations dans leur ensemble, ainsi que sur l'efficacité des activités économiques et sur le degré d'ouverture du marché.

18. Si elles manquent de transparence et excluent certains acteurs, ces consultations donnent à certains groupes d'intérêts la possibilité de s'approprier le processus d'élaboration des réglementations. Par exemple, les consultations restreintes à certaines entreprises risquent de privilégier des mesures réglementaires avantageant les unes et défavorisant les autres, et de limiter la concurrence. Une réglementation partielle en faveur de certains intérêts limite l'ouverture du marché, mais elle est aussi source d'inefficacité économique ou d'affaiblissement des objectifs sociaux (environnement, santé et sécurité, protection du consommateur, cohésion sociale, etc.). Les consultations discriminatoires ont un autre inconvénient : elles privent les responsables de la réglementation de l'expérience des entités visées par la réglementation. La prise en considération des points de vue de tous les participants permet aux autorités de la réglementation de bénéficier de l'expérience des différents acteurs, ce qui peut ensuite contribuer à éviter des dysfonctionnements et à élaborer des réglementations limitant le moins possible l'accès au marché. La participation d'entreprises étrangères peut également faciliter la diffusion des meilleures pratiques internationales ainsi que les mises en garde quant aux litiges commerciaux que pourrait susciter la réglementation. L'expérience des entreprises en matière de réglementation pourrait s'avérer particulièrement importante pour les pays en développement, auxquels manquent souvent les capacités administratives ou techniques nécessaires à la mise au point d'une réglementation efficace. Enfin, des consultations transparentes offrent en outre l'avantage de donner aux entreprises le temps et la souplesse nécessaires pour s'adapter à d'éventuelles modifications de la réglementation, ce qui favorise ensuite un meilleur respect des règles tout en limitant les coûts en la matière. Ces possibilités atténuent les incertitudes et, partant, aident les entreprises à rester compétitives sur des marchés différents, où elles peuvent également s'introduire.

19. Autre aspect important de la transparence : l'accès aux procédures de recours. Les participants chez qui la mise en œuvre des réglementations existantes soulève des préoccupations jugent important d'avoir accès à ces procédures. Les réglementations sont mieux acceptées et fonctionnent de manière plus probante si les acteurs économiques nationaux et étrangers peuvent avoir connaissance des mesures correctives possibles en cas de prescriptions trop pesantes ou peu claires, ou de résultats insuffisants. Ces mesures peuvent être incluses dans la législation officielle ou accessibles par les voies non officielles grâce auxquelles les parties, nationales ou étrangères, peuvent formuler une plainte. Quel que soit le cas de figure, il importe que des délais soient clairement définis pour toute procédure d'appel et que des explications suffisantes soient fournies, par exemple lorsque la demande est rejetée.

Encadré 2. Transparence de la réglementation dans les pays de l'OCDE

Etats-Unis - La procédure de base d'élaboration des réglementations, à laquelle doivent se conformer toutes les agences de l'administration fédérale américaine, est définie par la Loi sur les procédures administratives (APA). Celle-ci exige un degré de transparence élevé, et prévoit pour chaque partie intéressée, qu'elle soit nationale ou étrangère, la possibilité de formuler des commentaires. Négociants et investisseurs étrangers sont donc bien placés pour prendre une part active aux différentes étapes de cette procédure. Aux termes de l'APA, toute agence qui émet une réglementation de fond doit au minimum : 1) publier dans le *Federal Register* un avis annonçant le projet d'élaboration d'une réglementation ; 2) donner à tous les intéressés, qu'ils soient ou non des nationaux, la possibilité de participer à l'élaboration de la réglementation, sous forme de contributions écrites, d'avis ou d'idées concernant le projet ; 3) publier, trente jours au moins avant la date d'entrée en vigueur de la réglementation, un avis indiquant que son élaboration est achevée.

Mexique - La consultation préalable a lieu en deux étapes : une consultation initiale pour déterminer l'opinion générale avant l'élaboration de la proposition, suivie de consultations sur un projet de réglementation plus détaillé. Au stade initial, les ministères doivent consulter les parties les plus directement concernées avant la rédaction de la nouvelle réglementation. La consultation comporte aussi la communication avec des entreprises étrangères, par exemple dans le cadre d'un organisme de commerce extérieur, afin d'assurer qu'il n'y ait pas de discrimination. La Loi sur les procédures administratives requiert l'annonce préalable des mesures, y compris l'adoption, l'amendement ou l'abrogation des mesures législatives et des textes d'application. Sauf dans les cas d'urgence ou d'atteinte à l'intérêt public, les autorités de réglementation doivent annoncer au préalable les projets de mesure et accorder sur demande l'examen du texte complet de la mesure proposée. La période d'annonce doit durer au minimum 20 jours.

Non-discrimination

20. Les réglementations nationales ont une influence très directe sur l'ouverture des marchés lorsqu'elles entraînent une discrimination, explicite ou implicite, à l'encontre de certains biens et services en raison de leur origine (nationale ou étrangère). Elles limitent alors l'accès au marché en réduisant la capacité de ces produits et de ces services d'y pénétrer et de concurrencer d'autres produits. Ce type de discrimination est généralement source d'inefficience, les caractéristiques du produit étant alors associées à sa provenance plutôt qu'à sa qualité ou à son prix. A l'inverse, une réglementation non discriminatoire garantit une concurrence plus équitable entre des produits et des services similaires, indépendamment de leur origine, ce qui enrichit le marché.

21. Le principe de non-discrimination englobe le traitement national (égalité de traitement pour les fournisseurs nationaux et étrangers) et le régime de la nation la plus favorisée (NPF) (pas de différence de traitement entre les différents fournisseurs étrangers). Dans la plupart des pays, l'attachement à ces deux principes va de pair avec l'appartenance à l'OMC, de sorte que le respect de l'un et de l'autre est plus ou moins garanti par l'adhésion aux obligations du commerce international. Pour cette raison, les références explicites à la discrimination sont assez rares dans les législations des pays de l'OCDE.

22. Les règles et les réglementations relatives aux investissements étrangers font souvent l'objet, de la part des pays, de restrictions fondées sur la nationalité. Celles-ci prennent généralement la forme d'une limitation de l'accès des étrangers à la propriété, ou de dispositions spéciales et pesantes en matière de notification et d'examen, l'objectif étant de soumettre les investissements étrangers à une surveillance des plus rigoureuses. Ces restrictions sont plus fréquentes dans certains secteurs : services de télécommunications, services financiers, transport aérien, et secteurs culturels (par exemple : radio et télévision, édition, distribution cinématographique).

23. Ces dernières années, les restrictions imposées dans de nombreux pays en matière d'investissements étrangers ont cédé la place à des politiques plus libérales, destinées à attirer ces investissements. Beaucoup de pays se font concurrence dans ce domaine, par le biais de mesures et de plans d'incitation. Dans certains cas, la démarche adoptée concernant la réglementation peut en réalité

illustrer une discrimination « inverse », à savoir que les parties étrangères bénéficient de plus d'avantages que les entreprises nationales. Toutefois, ces politiques, qui se caractérisent par un fardeau budgétaire important et instaurent artificiellement des écarts de rentabilité entre sociétés nationales et étrangères, ont souvent des conséquences négatives.

Eviter les restrictions inutiles aux échanges et à l'investissement

24. Même lorsque les réglementations sont appliquées de manière non discriminatoire, l'ouverture des marchés peut ne pas être optimale si les mesures réglementaires sont plus restrictives, pour les échanges et les investissements, que ne le nécessiterait la réalisation des objectifs fixés. Les objectifs, la conception et la mise en œuvre des réglementations peuvent alors entraver inutilement la libre circulation des biens, des services et de l'investissement. Ces effets négatifs résultent de la piètre qualité des réglementations et, bien souvent, de l'absence d'évaluation de leurs incidences sur l'ouverture des marchés. Il est possible de limiter les restrictions inutiles au commerce si les instances de réglementation examinent l'impact, sur les échanges, des réglementations existantes et proposées, pour accorder la préférence aux mesures et aux solutions permettant d'atteindre les objectifs économiques et sociaux tout en perturbant le moins possible les échanges et les investissements.

25. Les instruments et mécanismes que les pouvoirs publics mettent le plus souvent en œuvre pour faire en sorte que les réglementations n'entraient pas inutilement les échanges sont les suivants :

26. *Application de réglementations fondées sur les performances et prise en considération de solutions réglementaires de remplacement* - Les entreprises estiment généralement plus facile et moins coûteux de se conformer à des réglementations énonçant des prescriptions concernant les performances minimales d'un produit, plutôt que sa conception ou ses caractéristiques physiques. Ce type de réglementation reconnaît que les entreprises doivent pouvoir choisir, sans se le voir spécifié en détail, le moyen qui leur permettra de satisfaire à un objectif réglementaire. Elles sont dès lors incitées à élaborer des normes de conception efficaces, pouvant notamment être utilisées sur des marchés différents. Cela favorise l'innovation et accroît l'efficacité, tout en réduisant les coûts inutilement élevés liés au respect de réglementations variables selon les pays. De même, si elle se fait avec discernement, la mise en œuvre d'autres approches réglementaires et non réglementaires (par exemple : l'autorégulation), peut également permettre aux entreprises présentes sur les marchés internationaux et nationaux de ne pas subir des coûts de mise en conformité trop élevés, facilitant ainsi la concurrence et l'ouverture des marchés.

27. *Analyse d'impact de la réglementation (AIR)* - L'AIR est un processus systématique d'identification et de quantification des coûts et avantages importants susceptibles de découler de l'adoption d'un projet de réglementation ou d'un instrument d'action non réglementaire. Elle peut s'appuyer sur une analyse du rapport coûts/avantages, de la rentabilité, de l'impact sur les activités des entreprises, etc. L'AIR peut également servir à l'étude de certaines des incidences des réglementations sur l'ouverture des marchés – ce qui peut être un élément supplémentaire à prendre en considération lorsqu'on évalue les coûts et avantages globaux de la mesure de réglementation proposée -- et, partant, contribuer à limiter le plus possible leur caractère restrictif. Les AIR pourraient fournir aux responsables des informations additionnelles qui leur permettent de choisir, dans la gamme de mesures réglementaires susceptibles d'offrir un degré d'efficacité équivalent pour atteindre un objectif particulier, celle qui sera la moins préjudiciable aux échanges.¹

1. Pour plus d'informations sur les AIR, voir *L'analyse d'impact de la réglementation. Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 1997.

Encadré 3. Mesures visant à limiter les effets inutilement restrictifs de la réglementation sur le commerce dans les pays de l'OCDE

Canada - La nécessité d'établir un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation est apparue pour la première fois dans le cadre de la Stratégie de réforme de la réglementation élaborée par le gouvernement fédéral en 1986, faisant du Canada l'un des pays qui a le plus d'expérience en matière d'analyse d'impact. Conformément à la politique de réglementation fédérale, toutes les autorités fédérales de la réglementation doivent élaborer un résumé de l'étude d'impact pour chaque proposition de réglementation, à partir de critères identiques pour l'ensemble des services gouvernementaux. Les orientations définies à l'intention des auteurs des résumés indiquent que l'évaluation doit identifier clairement « les incidences possibles sur une région, sur les activités des entreprises et le commerce, et sur la compétitivité », et jugent souhaitables des mesures quantitatives permettant d'évaluer les répercussions économiques directes et indirectes, par exemple sur l'emploi, les coûts d'exploitation, les échanges internationaux, la compétitivité sur les marchés mondiaux et la répartition des revenus. Des orientations complémentaires, relatives à l'analyse du rapport coûts/avantages, précisent que la réglementation doit nuire le moins possible à la compétitivité du Canada. Pour atteindre cet objectif, les responsables sont invités à se demander si la nouvelle réglementation aurait des effets similaires, et d'intensité comparable, sur les biens et services produits au Canada et sur les importations, et si elle pourrait dissuader les étrangers – entreprises ou particuliers – d'investir au Canada.

Royaume-Uni - Le Royaume-Uni attache une importance particulière à la réduction des charges administratives qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises. Les formalités à accomplir pour créer une société dans ce pays sont très légères ; par ailleurs, depuis 1979, il n'est plus nécessaire d'obtenir au préalable l'autorisation d'investir au Royaume-Uni. Un organisme officiel, le Small Business Service (SBS), a pour mission de faciliter la tâche aux petites entreprises : ses principaux objectifs consistent à faire entendre la voix de ces entreprises au sein du gouvernement, ainsi qu'à simplifier le soutien dont elles bénéficient, et à en améliorer la cohérence et la qualité. Le SBS les aide en outre à se conformer à la réglementation, et veille à ce que leurs intérêts soient dûment pris en compte lors de l'élaboration et de l'application des règlements.

Etats-Unis - Désireux de limiter au maximum les charges administratives, le gouvernement offre une protection juridique à tout citoyen auquel une agence tenterait d'imposer des formalités inutiles. La Loi sur l'allègement de la paperasserie (Paperwork Reduction Act - PRA) exige des agences fédérales qu'elles obtiennent l'approbation du Bureau de la gestion et du budget (Office of Management and Budget - OMB) avant de collecter des informations auprès du public. La PRA, associant l'examen par l'OMB, les sanctions auto-exécutoires et les objectifs de réduction de la bureaucratie à l'échelle du gouvernement, vise à réduire autant que possible la paperasserie que les agences fédérales imposent au public. Dans le même temps, toutefois, elle reconnaît que les agences ont un besoin essentiel d'informations fiables pour assurer au public un service adéquat. A cette fin, la loi charge l'OMB d'évaluer les demandes de collecte d'informations émanant des agences, en mettant en balance l'utilité de l'information pour l'agence et la charge imposée au public.

28. *Simplification administrative* - Les initiatives visant à simplifier les procédures administratives imposées aux entreprises sont également, pour les gouvernements, des moyens importants de limiter au maximum le caractère restrictif de la réglementation. C'est d'un excès de bureaucratie que se plaignent le plus fréquemment les entreprises, pour qui les formulaires à remplir, les demandes d'autorisations et de licences sont souvent des tâches extrêmement complexes et pesantes, sources de retards, d'incertitudes et de frais élevés. Même lorsque les étrangers sont soumis en principe aux mêmes obligations que les sociétés locales, la charge administrative qui en découle peut devenir plus lourde dans leur cas. Pour les entreprises présentes sur plusieurs marchés, il sera plus difficile et plus coûteux de recueillir des informations, de comprendre et de respecter les obligations administratives lorsque celles-ci varient d'un pays à l'autre. Les stratégies mises en place pour simplifier et alléger les réglementations administratives, comme le « guichet unique », la simplification des procédures d'obtention des licences et autorisations, les délais fixés pour la

prise de décisions et le recours à l'informatique, peuvent toutes contribuer à réduire les restrictions qui entravent les échanges et les investissements.²

29. *Facilitation du commerce* - La simplification et l'harmonisation des procédures régissant les échanges internationaux constituent, pour les pouvoirs publics, un autre outil permettant de limiter les restrictions inutiles. Les procédures relatives au dédouanement des produits peuvent fréquemment imposer aux négociants des retards et des frais considérables. La réforme réglementaire dans ce domaine vise à concilier la poursuite efficace d'objectifs économiques et sociaux (recouvrement de recettes, protection de la santé et de la sécurité et prévention des pratiques illégales) et une simplification des échanges, caractérisée par une diminution du nombre et de la complexité des documents nécessaires et par l'accélération du processus de dédouanement.³

Harmonisation au plan international

30. Les cadres réglementaires nationaux reflètent généralement les caractéristiques et les objectifs politiques des pays, lesquels se traduisent souvent par l'adoption de réglementations différentes. Les entreprises qui opèrent dans plusieurs pays doivent relever le défi consistant à s'adapter à des exigences nationales différentes et à supporter les coûts supplémentaires que cela représente. Dans la plupart des cas, la diversité réglementaire s'explique par les différences de choix et d'objectifs des pays. Toutefois, les coûts inutiles qui résultent de cette diversité apparaissent lorsque les réglementations sont adoptées sans raison d'intérêt public clairement définie, ou lorsqu'elles sont délibérément conçues en fonction des points forts et des particularités des entreprises nationales.

31. Les coûts superflus dus à la diversité des réglementations peuvent être atténués par une harmonisation au plan international, notamment l'utilisation des normes internationales comme fondement des réglementations nationales et l'acceptation des mesures étrangères comme équivalentes aux mesures nationales. L'adoption de normes internationales et l'alignement sur ces normes, lorsqu'il y a lieu, permettent aux économies d'atteindre les objectifs de la réglementation tout en limitant les obstacles non désirés au commerce international. Ces approches peuvent contribuer à augmenter les similarités entre les différents environnements réglementaires et, par conséquent, faciliter l'accès des entreprises aux marchés internationaux, ainsi que leurs activités à l'intérieur de ces marchés. Elles profiteront également aux entreprises nationales, dont elles simplifieront l'accès aux marchés internationaux. Dans un contexte réglementaire très similaire à celui de leur pays, les entreprises pourront plus facilement exporter leurs produits et leurs services, et investir à l'étranger.

32. Pour obtenir un maximum de résultats, les autorités nationales peuvent, lorsqu'elles proposent une nouvelle réglementation, vérifier systématiquement s'il n'existe pas déjà une norme internationale pertinente et, dans l'affirmative, si cette dernière constituerait une base efficace et appropriée pour la nouvelle réglementation. Les efforts des pays pour favoriser l'adoption de réglementations fondées sur des mesures harmonisées, les procédures permettant de suivre l'élaboration et l'adoption de normes internationales et les mesures d'incitation visant à encourager les responsables de la réglementation à vérifier l'existence de normes internationales et à les appliquer, sont autant de moyens susceptibles d'assurer une bonne utilisation des normes harmonisées à l'échelle internationale.

2. Pour plus de précisions sur les mesures de simplification dans le domaine administratif, voir *Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2003.

3. *Évaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges*, OCDE, Paris, 2003.

Encadré 4. Harmonisation des réglementations dans les pays de l'OCDE

Allemagne - Actuellement, environ 75 % des normes publiées en Allemagne sont élaborées au niveau européen et international. Le nombre des normes purement nationales ne cesse de diminuer. L'économie allemande, qui prend une grande part au commerce mondial, a besoin de normes internationales. En outre, la mise en place du Marché unique européen a encouragé l'élaboration de normes européennes et limité la nécessité de normes nationales. Au niveau national, c'est l'institut allemand DIN qui est en charge de la normalisation : il élabore des normes qui intéressent l'industrie, les entreprises et autres parties intéressées (par exemple : autorités publiques, consommateurs) et offre toute une gamme de services connexes d'assistance. Le DIN n'est pas une institution gouvernementale, mais une association privée. L'adhésion à l'institut est volontaire ; elle est ouverte à ceux qui ont les moyens de payer. Lorsque le DIN adopte des normes européennes ou internationales comme normes nationales, il retire toutes les normes nationales incompatibles avec celles-ci. La normalisation purement nationale n'intervient que dans les domaines où il n'existe pas de normes harmonisées.

Corée - Le gouvernement coréen a engagé une politique active en faveur d'une plus grande transparence du système de normalisation et de certification, et d'une utilisation accrue des normes harmonisées au plan international. Lancé en 1998, le programme de réforme faisait suite à des négociations commerciales, mais répondait aussi à la nécessité d'améliorer le contexte dans lequel les entreprises coréennes devaient travailler. La législation invite les autorités chargées de la réglementation à adopter les normes internationales appropriées quand il s'agit d'élaborer ou de modifier des règlements techniques et des normes facultatives. Un organe de coordination, le Conseil national de normalisation, est chargé d'examiner la totalité des normes afin de promouvoir leur harmonisation avec les normes internationales.

Qualité des procédures d'évaluation de la conformité

33. On entend par évaluation de la conformité l'ensemble des mesures prises pour déterminer la conformité des produits, des processus et des services avec des prescriptions et des normes spécifiques. Ces procédures peuvent avoir pour effet de faciliter les échanges ou, au contraire, de créer des obstacles techniques. Certains objectifs d'intérêt public, comme la santé, la sécurité et l'environnement, exigent le plus souvent rigueur et vigilance en la matière. Lorsque leur application n'entraîne pas de dépenses excessives en termes de coûts et de temps, ces procédures peuvent faciliter l'ouverture des marchés en accroissant la confiance des consommateurs à l'égard des produits importés. Les entreprises sont alors en mesure de rentabiliser leurs investissements: le consommateur est mis en confiance par leur capacité à montrer que leurs produits et services respectent des critères stricts, ce qui est de nature à faire augmenter les ventes.

34. En revanche, les procédures d'évaluation de la conformité peuvent représenter un fardeau inutilement lourd pour les entreprises et, de ce fait, avoir un impact négatif sur l'ouverture des marchés. Premièrement, elles peuvent entraîner des coûts qui se multiplient lorsque différents marchés nécessitent la répétition de vérifications en grande partie identiques pour évaluer la conformité des produits avec des normes similaires ou équivalentes. Reconnaître l'équivalence des résultats d'une évaluation effectuée à l'étranger peut grandement contribuer à réduire les coûts. Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) signés par deux ou plusieurs pays constituent un moyen possible d'officialiser ce processus. Toutefois, compte tenu des complications fréquemment rencontrées dans la négociation de ces accords, l'attention s'est portée récemment sur des solutions de remplacement. Plusieurs formules permettent de s'orienter vers plus d'efficacité : acceptation de la déclaration de conformité du fournisseur, reconnaissance unilatérale des résultats obtenus dans d'autres pays à l'issue d'évaluations de conformité, ou arrangements de gré à gré entre organismes d'évaluation de différents pays. Outre les risques de double emploi, les procédures d'évaluation de la conformité peuvent également représenter une charge inutile lorsque le coût élevé de leur mise en œuvre et leur sévérité vont plutôt à l'encontre des objectifs de la réglementation. Enfin, elles sont souvent exposées à des abus au cours de la phase de mise en œuvre. Une évaluation complexe, lente, opaque et arbitraire multiplie les coûts, augmente les délais, et peut dissuader – voire empêcher – les fabricants d'introduire leurs produits sur le marché. A l'inverse, une évaluation de conformité adaptée au

produit, simplifiée et réalisée avec efficacité, peut être source de gain de temps et d'économies, favoriser la production en série et les économies d'échelle, et simplifier l'achat du produit, réduisant ainsi les frais des entreprises.

Intégration des principes de la concurrence dans les pratiques réglementaires des pays

35. Les pratiques anti-concurrentielles de certaines sociétés privées peuvent nuire au bon fonctionnement des marchés internationaux. Parmi ces pratiques, on relève les ententes injustifiables, les abus de position dominante et les tentatives visant à monopoliser un marché donné. Ces activités sapent, dans une large mesure, les efforts des entreprises pour pénétrer de nouveaux marchés et peuvent ainsi limiter leur liberté d'accès. Il est donc crucial, pour que soient réunies les conditions d'une véritable ouverture des marchés, de prendre des engagements en faveur des principes éprouvés de la concurrence.

36. Il importe de souligner que la réforme réglementaire atténue généralement les restrictions auxquelles sont confrontées les activités des entreprises, ouvrant ainsi la voie à une concurrence plus vive. Dans la pratique, cependant, le comportement anti-concurrentiel de certaines entreprises privées pourrait contrarier cette évolution une fois la réglementation supprimée. La première phase du processus de déréglementation pourrait se caractériser par un petit nombre d'acteurs et une forte concentration du marché, avec des risques d'abus de position dominante ou d'ententes horizontales. Il est donc important de reconnaître que les marchés ouverts à la concurrence sont un objectif clé de la réforme de la réglementation. Les autorités de la concurrence et de la réglementation doivent se montrer vigilantes afin de débusquer les pratiques anti-concurrentielles susceptibles d'apparaître suite à une déréglementation, et disposer de mécanismes leur permettant de prendre en considération les plaintes émanant à cet égard de consommateurs, de nouveaux venus sur le marché ou d'entreprises désireuses de s'y implanter, qu'ils soient nationaux ou étrangers.

2. *Comment l'ouverture des marchés affecte-t-elle les réglementations nationales et la réforme de la réglementation ?*

37. De même que nous avons étudié les effets des règlements nationaux et de la réforme de la réglementation sur l'ouverture des marchés, nous examinerons à l'inverse, dans la présente section, l'impact de l'ouverture des marchés sur les réglementations nationales et sur la réforme de la réglementation.

38. A cet égard, l'incidence la plus importante de l'ouverture des marchés provient de l'obligation, contractée par les différents pays dans le cadre d'accords internationaux, de modifier leurs règlements nationaux. Les pays qui s'associent à ces accords s'engagent donc inévitablement à adapter leurs règlements nationaux.

39. La libéralisation du commerce, qui implique elle-même une réforme des réglementations, peut donc contribuer à l'instauration de systèmes réglementaires plus efficaces, d'où une concurrence renforcée et un meilleur rendement économique. Ces conditions créent incontestablement un contexte propice pour atteindre d'autres objectifs d'ordre réglementaire, notamment sur le plan social et écologique ; cette question déborde cependant du cadre de la présente étude.

40. La négociation de questions réglementaires à l'échelon international constitue une tâche ardue : les difficultés proviennent essentiellement de ce que les différents pays ont des besoins et des objectifs très divers ; par ailleurs, ils craignent, en matière réglementaire, à la fois une perte de leur souveraineté et une dilution des objectifs. Dans ce contexte, un des points clés consiste à déterminer s'il est préférable d'élaborer des principes réglementaires ou de définir à leur égard des normes et méthodes de mesure uniformes. Les accords conclus jusqu'à présent visent à accepter des principes génériques de bonne

réglementation, en vue de guider les efforts de chacun des pays concernés en matière de réforme réglementaire, sans empiéter sur la souveraineté nationale. De portée générale le plus souvent, ces principes laissent aux autorités nationales compétentes le choix des pratiques réglementaires spécifiques à retenir pour leur mise en œuvre.

41. La disparité des expériences des différents pays en matière de réglementation pose également problème : certains démontrent une longue expérience et une volonté politique forte concernant l'élaboration et la mise en application de règlements efficaces, alors que pour d'autres – et notamment les pays en développement – cette expérience fait parfois défaut, de même que les ressources et les compétences. Une aide dans le domaine du renforcement des capacités concernant les questions réglementaires, tant au plan institutionnel que pratique, pourrait donc s'avérer très précieuse pour promouvoir l'ouverture des marchés et, globalement, une libéralisation plus poussée du commerce.

42. Les accords sur le commerce comportant des clauses réglementaires peuvent avoir des effets positifs pour l'adaptation des règlements nationaux en évitant la promulgation de règles nationales discriminatoires directes, en orientant les efforts des pays dans le sens d'une amélioration de l'efficacité générale et plus spécifiquement vers une réglementation favorisant le commerce. Si la politique réglementaire se décide essentiellement dans un contexte national, on ne peut exclure que des groupes d'intérêt publics ou privés bien organisés entravent le processus de réforme. Tout engagement à promouvoir l'ouverture des marchés au plan international peut contribuer à amoindrir la résistance aux changements réglementaires de la part des acteurs économiques ou des services publics nationaux. Les accords multilatéraux peuvent également contribuer à verrouiller les réformes nationales pour éviter que des gouvernements ultérieurs ne les remettent en cause. La libéralisation du commerce peut ainsi déboucher sur une dynamique et sur des pressions visant à réformer la réglementation. Correctement menées, les réformes peuvent alléger les réglementations pesantes et superflues, et améliorer ainsi la compétitivité des entreprises locales sur les marchés nationaux et internationaux, tout en favorisant l'ouverture de l'économie.

43. Dans les sections qui suivent, on trouvera des exemples de cas où, en prenant en compte les difficultés exposées plus haut, les accords internationaux abordent les aspects réglementaires, au niveau multilatéral, puis au niveau régional.

2.1 Aspects réglementaires dans les accords multilatéraux

Secteurs manufacturiers

44. Le système commercial multilatéral comporte plusieurs éléments clés de bonne pratique réglementaire dans les secteurs manufacturiers. Le but premier des accords de l'OMC consiste à définir un cadre dans lequel les mesures d'ordre réglementaire peuvent être énoncées et mises en œuvre de façon à créer le moins possible de distorsions, tout en laissant aux pays la possibilité d'axer leur politique sur les objectifs qu'ils ont choisis. Il importe que cette façon de voir ne remette pas en cause les objectifs de la réglementation proprement dits.

45. Dans le cadre de nombreuses questions figurant au programme de Doha pour le développement, l'accent est mis sur la pertinence d'une bonne politique de réglementation. Plusieurs éléments sont liés explicitement ou implicitement à des aspects d'ordre réglementaire, notamment le commerce des services, mais aussi les échanges et l'investissement, les échanges et l'environnement, les échanges et la concurrence, la transparence des marchés publics et les mesures propres à faciliter le commerce. De plus, les réglementations nationales sont également prises en compte sous des aspects divers dans les négociations relatives à l'accès aux marchés pour les produits industriels et agricoles.

46. Les accords de l'OMC sont fondés sur les principes réglementaires suivants :

47. *Transparence* – Les conditions requises pour garantir la transparence – par exemple : publier les réglementations et règlements relatifs au commerce, ou en informer les autres membres de l'OMC par l'intermédiaire de cette dernière – figurent dans les accords de l'OMC et représentent un des piliers importants du système lui-même. Les accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) comportent un système de notification et de commentaires préalables à propos de projets de règlements ou de mesures techniques susceptibles d'affecter le commerce international. Ces accords prévoient un laps de temps raisonnable entre la publication des mesures et leur entrée en vigueur, afin de donner aux partenaires commerciaux la possibilité de s'adapter aux nouvelles exigences.

48. *Non-discrimination* – La non-discrimination constitue un autre principe important pour deux disciplines : la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et le traitement national. La NPF dispose que les membres de l'OMC ne peuvent pas normalement opérer de discrimination entre eux, ce qui revient à dire que les conditions accordées à un membre de l'OMC doivent l'être à tous les autres. Le traitement national prévoit que des produits étrangers analogues ne doivent pas être soumis à un traitement moins favorable que celui dont bénéficient les produits nationaux et que les produits importés et les produits d'origine locale doivent être traités de la même façon – du moins une fois que les produits étrangers ont pénétré sur le marché. Il doit en aller de même pour les services étrangers et nationaux, et pour les marques, les droits d'auteurs et les brevets étrangers et locaux. Les principes de la NPF et du traitement national sont énoncés dans les dispositions principales de l'Accord général (GATT, articles I et III), et sont également repris dans les accords OTC (article 2.1) et SPS (article 2.3).

49. *Minimisation des effets restrictifs sur les échanges* – Le principe de minimisation des effets restrictifs sur les échanges se trouve dans tous les accords de l'OMC et est essentiel pour faire en sorte que toute restriction commerciale imposée pour des raisons considérées comme légitimes soit réduite au minimum nécessaire pour atteindre ces objectifs légitimes. L'article XX du GATT précise que rien dans l'Accord ne pourra être interprété comme empêchant l'adoption de mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes, à la conservation des ressources naturelles épuisables ou à d'autres objectifs légitimes énumérés dans l'article. Il stipule également que de telles mesures ne doivent pas être appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international. Afin de garantir que les réglementations de nature technique ne constituent pas des obstacles superflus au commerce, les dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) stipulent que les pays doivent s'abstenir de recourir à des règlements restreignant le commerce plus qu'il n'est nécessaire afin de répondre à leurs objectifs légitimes. De même, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) dispose que les membres de l'OMC doivent s'abstenir d'imposer des mesures plus restrictives au commerce qu'il n'est besoin pour répondre aux objectifs recherchés.

50. *Harmonisation des normes* – Plusieurs accords multilatéraux encouragent le recours, pour les réglementations, à des mesures harmonisées au plan international, lorsqu'il en existe. Tout en évitant de s'impliquer directement dans la formulation de normes et règles nationales pour les échanges de marchandises, l'OMC précise que les règles et procédures régissant l'élaboration des normes et des règlements devaient être compatibles avec la mise en œuvre des engagements relatifs à l'accès aux marchés. A l'exception de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), qui établit des normes « positives », l'OMC recourt généralement à des normes « négatives » : les membres ne sont pas tenus d'adopter des normes et règles déterminées mais, s'il le font, certaines directives doivent être respectées afin de minimiser les effets perturbateurs sur le commerce, ainsi que le risque de protectionnisme déguisé.

51. Certains règlements de l'OMC, l'article 2.4 de l'accord OTC, l'article 3 de l'accord SPS, exhortent sans ambiguïté les membres à se fonder, chaque fois que cela est possible et pertinent, sur les normes internationales correspondantes pour l'élaboration de leurs règlements nationaux. Comme indiqué dans l'accord OTC, Annexe 3 : Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes, les organismes de normalisation implantés sur le territoire d'un membre de l'OMC sont également encouragés à se fonder sur les normes internationales, ou les éléments pertinents de ces dernières pour les normes nationales qu'ils élaborent, sauf lorsqu'une telle façon de faire serait inefficace ou inappropriée.

52. *Acceptation des mesures étrangères* – Les textes de l'OMC encouragent également l'acceptation de mesures en vigueur à l'étranger comme équivalant aux mesures nationales. L'article 2.7 de l'accord OTC de l'OMC demande aux membres d'envisager de façon positive de prendre comme équivalents à leurs règles nationales les règlements techniques d'autres membres, même si ces derniers diffèrent, pour autant qu'ils considèrent que lesdites règles étrangères sont efficaces et répondent adéquatement aux objectifs de leurs propres règlements nationaux. L'article 4 de l'accord SPS de l'OMC demande aux membres d'accepter l'équivalence des mesures sanitaires ou phytosanitaires prises par d'autres membres, mêmes si celles-ci diffèrent de leurs propres mesures ou de celles adoptées par d'autres membres ayant mis le même produit sur le marché, pour autant que le membre exportant le produit démontre objectivement au membre importateur que les mesures en cause permettent d'atteindre le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire considéré comme adéquat par le pays importateur. L'article 4 stipule en outre qu'à la demande du membre importateur, ce dernier se verra octroyer un « accès raisonnable » lui permettant de procéder à des inspections, à des tests et à d'autres procédures pertinentes.

Secteurs des services

53. En comparaison du secteur manufacturier, les marchés des secteurs des services sont souvent moins exposés à la concurrence internationale. Dans le commerce des services, les restrictions proviennent habituellement de règlements nationaux ; en effet, la réglementation tend à être très dense dans ce secteur afin de tenir compte d'une large gamme d'importants objectifs publics. Dans ce contexte, l'Accord de l'OMC sur le commerce des services (AGCS) a été conçu de façon à permettre une libéralisation progressive et souple. Aux termes de cet accord, les membres ont la liberté d'ouvrir ou de ne pas ouvrir un secteur (ou sous-secteur) déterminé et, s'ils optent pour l'ouverture, ils peuvent limiter la nature et l'ampleur de l'accès à leur marché, ainsi que du traitement national accordé.

54. L'AGCS souligne qu'il importe de reconnaître aux membres le droit de réglementer et d'introduire de nouvelles règles concernant la fourniture de services afin de répondre aux objectifs nationaux ; il ne prescrit pas le type de règlement que les gouvernements nationaux devraient mettre en œuvre, mais il tend à s'assurer que les membres n'utilisent pas ces réglementations comme des restrictions déguisées au commerce. Par ailleurs, lorsqu'ils sont appliqués aux règlements nationaux, les principes de réglementation efficace sont généralement plus faibles dans la plupart des secteurs des services que dans le secteur manufacturier : ainsi, contrairement aux accords sur le commerce des marchandises, les dispositions de l'AGCS n'encouragent pas spécifiquement le recours à des réglementations harmonisées et ne prévoient pas que les nouvelles règles devront être analysées au niveau international dans le cadre d'une période de notification préalable et de commentaires. L'AGCS met l'accent sur un point important, à savoir des critères minimaux de transparence. L'encadré 5 ci-dessous fournit des précisions à cet égard.

Encadré 5. Quelques éléments clés de discipline et d'accords de l'AGCS

Il est demandé aux membres (**Article III, Transparence**) de publier dans les moindres délais et, sauf cas d'urgence, au plus tard au moment de leur entrée en vigueur, toutes les mesures d'application générale pertinentes qui visent ou qui affectent le fonctionnement de l'AGCS. Les membres doivent également informer le Conseil du commerce des services dans les moindres délais, et au moins chaque année, de l'adoption de toutes les nouvelles lois, réglementations ou directives administratives, ou de toutes les modifications des lois, réglementations ou directives administratives existantes qui affectent notablement le commerce des services visés par les engagements spécifiques qu'il a souscrits au titre de l'AGCS. Les membres sont par ailleurs tenus d'établir un ou plusieurs points d'information chargés de fournir aux autres membres qui en font la demande des renseignements spécifiques. (Les autres exigences particulières en matière de transparence portent sur la notification, concernant par exemple la reconnaissance mutuelle et les accords commerciaux régionaux.)

L'article VI (Réglementation intérieure) stipule que, dans les secteurs où des engagements spécifiques seront contractés, les membres doivent faire en sorte que toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale. Chaque membre doit également maintenir des procédures permettant, sur demande, de réviser dans les moindres délais les décisions administratives affectant le commerce des services et, dans les cas où cela sera justifié, de prendre des mesures correctives appropriées (l'AGCS n'oblige cependant pas les membres à instituer des tribunaux ou des procédures dans les cas où cela serait incompatible avec leur structure constitutionnelle ou la nature de leur système juridique). Dans les cas où une autorisation est exigée pour la fourniture d'un service ayant fait l'objet d'un engagement spécifique, les autorités compétentes sont tenues d'informer le requérant, dans un délai raisonnable, de la décision concernant la demande, voire, si le requérant les réclame, de lui fournir, sans retard indu, des indications sur ce qu'il advient de la demande. Dans les secteurs où des engagements spécifiques concernant des services professionnels sont contractés, les membres doivent prévoir des procédures adéquates pour vérifier la compétence des professionnels de tout autre membre.

L'article VI.4 impose l'élaboration de toutes disciplines nécessaires afin de faire en sorte que les mesures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualification, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services et sont, entre autres, fondées sur des critères objectifs et transparents, ne sont pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service et ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service. L'application de ces disciplines devrait être limitée aux mesures non discriminatoires ; les mesures discriminatoires peuvent être maintenues si elles sont prévues. Il n'existe encore aucun accord quant à la portée des mesures couvertes par l'article VI.4.

2.2 Questions réglementaires dans les initiatives et accords bilatéraux et régionaux

55. Des disciplines ou orientations réglementaires ont été introduites dans un certain nombre d'initiatives bilatérales et régionales visant à instaurer une coopération économique et des accords préférentiels en matière de commerce ; en effet, les pays en cause considèrent que l'intégration économique envisagée dans des accords économiques régionaux ne peut être effective que s'il existe, au niveau national, une volonté réelle de réformer la réglementation dans le sens d'une ouverture des marchés. C'est ainsi que l'on constate une grande diversité dans la manière dont les questions réglementaires sont traitées : il peut s'agir d'accords imposant des modifications à des règlements nationaux qui débordent le cadre multilatéral, de l'adoption de principes contraignants ou non, ou encore de programmes de renforcement des capacités ou de programmes de mise en réseau visant à faciliter la réforme réglementaire au niveau national. On trouvera ci-après des exemples tirés de deux initiatives de coopération régionales, l'ANASE (Association des Nations de l'Asie du sud-est) et l'APEC (Forum de coopération économique Asie-Pacifique), quant à la manière dont les aspects réglementaires sont intégrés dans leur programme de travail.

Avancées en matière de transparence

56. Plusieurs accords commerciaux régionaux (ACR) prévoient de garantir la transparence en rendant obligatoires la publication des mesures existantes et la notification des nouvelles mesures, ainsi qu'en favorisant des approches modernes (comme la mise en place d'un interlocuteur unique, réel ou virtuel) pour la diffusion d'informations relatives à la réglementation. Par exemple, les pays membres du Plan d'action individuel (PAI) de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) informent en toute transparence sur les réglementations nationales en vigueur ayant des incidences sur le commerce et sur les projets de révision destinés à les rendre conformes aux objectifs de l'APEC.⁴ Par ailleurs, l'APEC s'intéresse à la possibilité de recourir à l'administration électronique en vue d'un partage des expériences et des connaissances sur la manière dont les technologies de l'information peuvent favoriser une transparence accrue dans les réglementations administratives et les processus réglementaires.

57. Au sein de l'**Union européenne**, afin d'éviter l'apparition de nouveaux obstacles à la libre circulation des biens que pourrait susciter l'adoption de réglementations techniques au niveau national, les Etats membres sont invités à notifier tous les projets de réglementation technique applicables à des produits dès lors qu'ils ne sont pas de pures transpositions des directives harmonisées à l'échelle de l'UE. Afin que les entreprises et les consommateurs européens soient informés des projets de réglementations techniques des pays, la Commission publie régulièrement au Journal officiel de l'Union européenne la liste des notifications reçues. La décision de les publier également sur l'Internet, prise par la Commission en 1999, a renforcé l'utilité de ce système pour les entités privées. Une base de données consultable sur les notifications (Base de données du système d'information sur les réglementations techniques - TRIS)⁵ remontant à 1997 donne accès au projet et à la notification, fournissant en outre l'exposé des motifs et l'état d'avancement de la proposition.

Avancées en matière de non-discrimination

58. Le principe de non-discrimination est l'un des éléments essentiels de nombreux ACR. Bien que la portée de ces accords se limite en principe aux signataires, il est possible d'atténuer la discrimination à l'égard de pays non signataires grâce au « régionalisme ouvert » : les engagements négociés au plan régional en matière de libéralisation s'appliquent à l'échelle multilatérale au moment de leur mise en œuvre. Le **Mexique**, par exemple, qui a signé plus de trente ACR, applique de façon multilatérale ses engagements en matière de libéralisation et de réforme réglementaire dans les domaines des investissements, des procédures douanières et des droits de propriété intellectuelle, de même que pour certains secteurs de services. Ces initiatives peuvent favoriser les activités commerciales pour des pays tiers, et limiter la perte d'efficacité économique causée par les distorsions en matière de libéralisation des échanges.

Avancées en matière d'absence de restrictions inutiles aux échanges

59. Plusieurs ACR visent à réduire les restrictions inutiles imposées aux échanges par les réglementations. L'APEC a lancé plusieurs initiatives destinées à faciliter le commerce, avec pour but déclaré de réduire les obstacles superflus aux échanges et aux investissements. Selon l'APEC, faciliter le commerce passe par la simplification des procédures et des complexités administratives qui font obstacle au commerce ; sont visés notamment l'administration des douanes, la normalisation et la réglementation technique, ainsi que les freins à la mobilité des hommes d'affaires. Les principaux outils utilisés par l'APEC pour faciliter le commerce sont la définition de principes et la conclusion d'accords dans des secteurs clés de la réforme réglementaire et administrative qui peuvent servir de cadre pour l'établissement

4. Les PAI peuvent être consultés sur l'Internet (www.apec-iap.org)

5. Disponible sur l'Internet à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris/index_en.htm

de réseaux et l'échange d'informations entre praticiens, de même que la fourniture d'une assistance technique propre à aider les économies moins développées à mettre en place des mesures facilitant le commerce.

60. Au niveau régional, c'est probablement dans les domaines de la simplification et de la modernisation des procédures douanières que les résultats les plus marquants ont été obtenus. Plusieurs initiatives, portant sur le renforcement des capacités et l'assistance technique, sont menées à cet égard par l'APEC ; il s'agit notamment de projets favorisant le partenariat en matière douanière, le développement des capacités des économies de l'APEC de mettre en œuvre les accords douaniers de l'OMC, tels que le Code de la valeur en douane, les règles d'origine et les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'ANASE (Association des Nations de l'Asie du sud-est) contribue également à l'harmonisation des procédures douanières. L'accord de l'ANASE sur les douanes conclu en 1997 met l'accent, pour la gestion des douanes, sur différents principes : cohérence, simplicité, efficacité, transparence, accès aux procédures d'appel et assistance mutuelle. Le texte fait notamment ressortir les éléments suivants : accord visant à mettre en place pour l'ANASE une nomenclature tarifaire harmonisée ; position favorable à l'adoption de l'accord de l'OMC sur le code de valeur en douane ; actions visant à simplifier les procédures douanières conformément à la Convention de Kyoto ; incitation à la coopération et à la concertation avec le secteur privé des pays de l'ANASE.

Avancées en matière d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle

61. Théoriquement, l'harmonisation réglementaire et la reconnaissance mutuelle dans le cadre des ACR peuvent être facilitées par la proximité géographique ou par les similitudes culturelles et historiques. Les organisations qui, contrairement à l'OMC, comptent un nombre restreint de membres peuvent également avoir moins de difficultés à parvenir à un accord.

62. En premier lieu, certains ACR visent avant tout à promouvoir les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) : c'est le cas, par exemple, pour les accords commerciaux bilatéraux entre le Japon et Singapour ou entre l'UE et le Mexique. D'autres ACR, comme l'accord **Nouvelle-Zélande-Singapour**, favorisent concrètement le dialogue entre les parties sur la question de la reconnaissance mutuelle. Lorsqu'il sera intégralement appliqué, l'Accord de reconnaissance mutuelle de l'APEC pour l'évaluation de la conformité du matériel de télécommunications facilitera le commerce des produits utilisés dans ce secteur et fera baisser le coût des appareils de télécommunications. Grâce à une reconnaissance mutuelle des normes et des tests au sein des économies participantes, cet accord vise à réduire la nécessité de multiplier les essais sur les mêmes produits. Il a commencé d'être appliqué en 1999, avec la participation de neuf pays à la Phase I (reconnaissance mutuelle de résultats d'essais).⁶ Certains ARM sont plutôt axés sur les professions. C'est ainsi que des accords de reconnaissance mutuelle ont été conclus entre des membres de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) concernant les ingénieurs (1995) et les professions juridiques (1998). L'accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (**ANZCERTA**) définit une approche plus globale par le biais de l'Accord transtasmanien de reconnaissance mutuelle, en vigueur depuis 1998, qui autorise l'exercice de nombreuses professions dans ces deux pays.

63. En matière de normes, les membres de l'APEC se sont engagés à aligner d'ici 2005 leurs prescriptions nationales sur les normes internationales correspondantes dans quatre secteurs prioritaires.⁷ Les économies membres sont également convenues d'aligner avant 2008 toutes les normes ayant trait à la

6. Pays participants : Australie, Canada, Japon, Hong Kong, Pérou, République de Corée, Singapour, Taïpei chinois et Etats-Unis.

7. Il s'agit des secteurs suivants : appareils électriques et électroniques, étiquetage alimentaire, gants en caoutchouc et préservatifs, machines.

sécurité électrique et à la compatibilité électromagnétique. L'activité de l'ANASE en matière d'harmonisation des normes et du contrôle de la conformité se situe à deux niveaux. La première piste suivie repose sur un accord-cadre de l'ANASE sur des dispositifs de reconnaissance mutuelle, datant de 1998, qui a jeté les bases pour la négociation d'accords sectoriels de reconnaissance mutuelle, dont deux existent déjà à ce jour : l'un pour le matériel électrique et électronique (2002), le second pour les cosmétiques (2002) ; des travaux sont en cours dans trois autres secteurs (matériel de télécommunications, produits pharmaceutiques et aliments préparés). Le second niveau est constitué par un processus à plus long terme, qui consiste à harmoniser les normes et les critères de conformité entre les pays membres de l'ANASE ; ce travail s'effectue au sein du Comité consultatif de l'ANASE sur les normes et la qualité. Au nombre des responsabilités de ce comité, on peut citer : 1) la mise en application de l'accord-cadre de l'ANASE sur les dispositifs de reconnaissance mutuelle; 2) l'harmonisation des normes; 3) le renforcement de l'infrastructure de normalisation et de vérification de la conformité au sein des pays membres ; et 4) le renforcement, au niveau de la région, de la transparence des normes, des règlements techniques et des systèmes d'évaluation de la conformité.

64. L'**Union européenne** a mis en place une politique souple concernant l'harmonisation technique, la normalisation et les évaluations de conformité, la « nouvelle approche » et l'« approche globale », avec pour objectif de surmonter les obstacles à la libre circulation des biens découlant de l'application de règlements différents dans les Etats membres. Aux termes de la « nouvelle approche », l'harmonisation ne se traduit pas, dans certains secteurs, par l'élaboration de règles techniques détaillées, mais se limite à la définition des critères essentiels auxquels un produit industriel doit satisfaire en matière de santé, sécurité, etc. Théoriquement, les fabricants sont libres d'utiliser les spécifications techniques qui leur paraissent appropriées pour répondre à ces exigences. La responsabilité de l'élaboration, au niveau européen, de spécifications techniques répondant à ces exigences a été transférée des instances gouvernementales de l'UE à trois organismes de normalisation européens.⁸ L'approche globale définit des procédures détaillées d'évaluation de la conformité, qui doivent s'appliquer pour évaluer la conformité d'un produit avec les critères essentiels. Les fournisseurs peuvent faire appel à l'organisme notifié de leur choix au sein de l'UE pour évaluer la conformité du produit, ce qui instaure la concurrence sur le marché de l'évaluation de la conformité, et réduit potentiellement les coûts que doivent supporter les fabricants pour faire homologuer leurs produits. Une fois déclaré conforme, le produit reçoit le label européen et peut être librement commercialisé dans l'ensemble des pays du marché unique, sans autre vérification.

Avancées en matière de politique de la concurrence

65. Les ACR les plus récents comportent de plus en plus fréquemment des dispositions relatives à la politique de la concurrence, dont le caractère contraignant peut cependant varier.⁹ C'est dans l'**Union européenne** que les progrès enregistrés dans ce domaine sont les plus flagrants, l'UE considérant qu'une politique de la concurrence efficace est indispensable à une intégration poussée. Tandis que l'UE applique une politique de la concurrence à l'échelle régionale, l'**ALENA** stipule que chacune des Parties « adoptera ou maintiendra des mesures prohibant les comportements anticoncurrentiels », reconnaissant « que de telles mesures favoriseront l'atteinte des objectifs du présent accord ».¹⁰

8. Ces organismes sont : le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI)

9. Pour plus de détails, voir *Le régionalisme et le système commercial multilatéral*, (OCDE, Paris, 2003), chapitre 4 « Politique de la concurrence ».

10. ALENA, chapitre 15, article 1.

3. Comment une réforme réglementaire favorable aux échanges et aux investissements peut-elle améliorer les performances économiques ?

66. Une réforme réglementaire agit sur l'économie, à laquelle elle apporte un certain nombre d'avantages, selon deux schémas étroitement imbriqués. S'agissant de ses effets, elle détermine le fonctionnement de l'économie nationale et influe sur la structure des échanges et des investissements internationaux. Quant aux retombées positives, une réforme judicieusement conçue et mise en œuvre crée un environnement national bien régulé qui permet de rendre plus efficiente l'économie du pays et d'intensifier les échanges et les investissements internationaux. Les multiples avantages de la réforme de la réglementation donnent à penser que les pays qui ouvrent leurs marchés tout en adoptant des politiques de réforme réglementaire sont mieux placés que d'autres pour récolter les dividendes d'une libéralisation du commerce.

La réforme de la réglementation profite à un pays en rendant son économie plus efficiente

67. De bonnes pratiques réglementaires et des réglementations de qualité aident l'économie nationale dans son ensemble, de deux façons : indirectement, en améliorant la gouvernance publique, et directement, en augmentant l'efficacité des acteurs économiques. En premier lieu, la réforme de la réglementation favorise une bonne gouvernance en développant la qualité, l'objectivité et le professionnalisme des autorités de réglementation officielles et en diminuant les risques de corruption. En ce qui concerne les effets économiques directs, l'une des conséquences essentielles de la réforme réglementaire réside dans l'efficacité accrue des économies nationales, ainsi que dans leur aptitude à s'adapter au changement et à rester compétitives. Une réglementation de qualité favorise la productivité, l'investissement et l'innovation, crée des emplois, stimule la croissance et la concurrence, tout en maintenant un haut niveau de protection du consommateur et de l'environnement. La perspective de telles retombées au plan national représente l'élément moteur principal – et indispensable – de la réforme de la réglementation.

68. Plusieurs études de l'OCDE montrent l'impact négatif que peut avoir une réglementation inefficace ou inadaptée, tout comme les avantages susceptibles de découler d'une réforme, au plan sectoriel et au niveau macroéconomique.¹¹ Le premier enseignement important est que la réforme de la réglementation apporte aux pays des avantages économiques en termes d'emploi et de perspectives de croissance. L'élimination des obstacles réglementaires à la concurrence oblige les entreprises à se montrer plus efficaces et stimule la productivité de secteurs entiers. Une meilleure réglementation encourage l'efficacité de la production et l'innovation : des marchés plus compétitifs incitent davantage à améliorer la productivité et encouragent l'adoption de nouveaux produits, ainsi que de technologies et de méthodes de gestion modernes. Efficacité accrue et innovation profitent en outre largement au consommateur, qui bénéficie de prix moins élevés, d'une meilleure qualité et d'un choix plus vaste de produits. Deuxièmement, il ressort des informations dont on dispose que la réforme de la réglementation, en particulier lorsqu'elle concerne les marchés de produits, crée des emplois. Les prescriptions inutiles et pesantes augmentent les coûts de production, tandis que les obstacles réglementaires à l'accès aux marchés limitent la pression concurrentielle sur les entreprises. A la longue, ces effets peuvent à leur tour entraîner une diminution de la production, diminuer le nombre d'entreprises présentes sur les marchés concernés et affaiblir l'activité économique. Une réforme réglementaire qui allège le poids des réglementations et facilite l'accès aux marchés peut avoir un effet stimulant sur l'activité économique, donc sur l'emploi. Troisièmement, tout en améliorant les résultats économiques, la réforme de la réglementation peut aussi favoriser le maintien d'un

11. *Les effets économiques d'ensemble des mesures visant les marchés de produits*, SG/SGR(2003)8 ; *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation I-II*, OCDE, Paris, 1997 ; « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 359 ; Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, productivity and growth », *Economic Policy*, Vol. 36, 11-72.

niveau élevé de protection, voire une protection plus importante encore, de la santé et de la sécurité, de l'environnement, et du consommateur, grâce à des institutions et à des instruments réglementaires plus souples et plus efficaces, par exemple : consultations, analyses d'impact de la réglementation, mécanismes propres à favoriser la transparence, simplification administrative, dispositifs permettant de faire respecter les règles, etc.

69. S'agissant du coût économique d'une réglementation inappropriée, la Banque mondiale s'est intéressée récemment, dans une étude intitulée *Doing Business in 2004 : Understanding Regulation*, à la portée et à la formulation des réglementations qui sont favorables au développement des activités commerciales et de celles qui, au contraire, les restreignent.¹² Ses conclusions révèlent qu'une réglementation pesante et inefficace impose un coût économique considérable aux entreprises et à toute l'économie dans les pays en développement. Un autre rapport de la Banque mondiale souligne, après analyse de données relatives à la réglementation des jeunes entreprises dans 85 pays, que les pays dont la réglementation est la plus sévère en matière d'accès au marché sont ceux où la corruption est la plus forte et les économies parallèles les plus nombreuses, sans pour autant que les produits soient de meilleure qualité ou les performances économiques plus probantes.¹³

D'autres avantages découlent d'une plus grande ouverture aux échanges et aux investissements internationaux, et notamment d'une amélioration de la compétitivité sur les marchés internationaux

70. La réforme de la réglementation influe également sur l'économie en ce qu'elle facilite les échanges et les investissements internationaux : en supprimant les barrières réglementaires, elle simplifie l'entrée de biens et de capitaux en provenance de marchés étrangers, et en augmentant la compétitivité des économies nationales, elle améliore les performances à l'exportation.

71. En premier lieu, les réformes favorables au commerce peuvent faire en sorte que la réglementation facilite les échanges et investissements internationaux. La meilleure ouverture des marchés qui en découle permet aux économies de mieux tirer parti des occasions offertes par la concurrence internationale. Premièrement, une économie plus ouverte est porteuse d'effets positifs résultant d'une meilleure exploitation de l'avantage comparatif – permettant une meilleure affectation des ressources – et du fait que des marchés plus concurrentiels stimulent l'innovation et l'efficacité.

72. Par ailleurs, la réforme de la réglementation contribue également à développer la compétitivité des entreprises nationales sur les marchés internationaux. Les avantages économiques mentionnés plus haut existent bien dans une économie nationale fermée, mais ils prennent davantage d'importance dans une économie ouverte. Les effets positifs de la réforme sont particulièrement sensibles dans le contexte de la libéralisation des échanges, lorsque les fournisseurs nationaux se trouvent en concurrence avec des entreprises étrangères et que le poids des réglementations, par conséquent, joue un rôle considérable. Lorsque les exportations potentielles des entreprises nationales ne sont plus entravées de façon significative par des droits de douane et des quotas, l'inefficacité due à des réglementations inutilement pesantes ou contradictoires joue un rôle déterminant pour la réussite des entreprises sur les marchés nationaux et étrangers. Au plan local, des réglementations inadaptées peuvent favoriser des entreprises étrangères aux dépens de sociétés nationales, ces dernières risquant alors de perdre des marchés nationaux au profit de concurrents venant de pays où le système réglementaire est meilleur. Une entreprise ayant des coûts de production relativement faibles peut avoir à supporter des coûts élevés pour se conformer à des réglementations inefficaces dans le pays où elle est implantée ; à partir d'un certain niveau, ces coûts risquent d'annihiler l'efficacité de l'entreprise ainsi que ses avantages géographiques, et de la priver de certaines ventes au profit d'un fournisseur étranger par ailleurs moins performant. Inversement, les

12. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Banque mondiale, Washington, 2004.

13. « The Regulation of Entry », *Policy Research Working Paper 2661*, Banque mondiale, Washington, 2001.

entreprises qui connaissent un contexte réglementaire favorable dans leur pays d'implantation seront mieux à même de se montrer compétitives sur des marchés ouverts nationaux ou étrangers.

73. De plus, la réforme de la réglementation n'est pas sans avantages pour le pays concerné, qui devient plus attrayant pour les investisseurs étrangers. Les sociétés étrangères et multinationales optent de préférence pour des pays où la réglementation est à la fois efficace et transparente, fuyant au contraire les prescriptions inutilement pesantes et imprévisibles, susceptibles de grever très lourdement leur activité commerciale.

74. Les études analytiques fournissent des données empiriques sur les retombées dont bénéficient les économies qui optent pour l'ouverture des marchés dans le cadre d'une réforme de la réglementation. Une étude de l'OCDE (« *Evaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges* ») et une autre de la Banque mondiale (« *Global Economic Prospects: Realizing the Development promise of the Doha Agenda* ») présentent une analyse générale des avantages découlant de mesures facilitant le commerce, tandis qu'une étude APEC (« *APEC Economies – Realising the Benefits of Trade facilitation* ») s'intéresse à l'impact, sur la région, des mesures de facilitation des échanges intervenues au sein de l'APEC.¹⁴ Selon ces documents, de telles mesures peuvent accroître considérablement les avantages de la libéralisation du commerce. D'autres études menées par l'OCDE et la CNUCED montrent en quoi la réforme de la réglementation dans le secteur des services peut avoir d'autres effets positifs grâce à l'ouverture du secteur à la concurrence internationale.¹⁵ Enfin, un rapport de la Banque mondiale fournit des éléments attestant que les charges administratives excessives imposées dans 32 pays en développement découragent les investissements directs étrangers.¹⁶

Lorsque la réforme de la réglementation est bien planifiée et correctement mise en œuvre, son coût peut être réduit au minimum ou largement compensé par les avantages

75. Gouvernements, groupes sociaux et entreprises critiquent parfois la réforme réglementaire et l'ouverture des marchés. Toutefois, compte tenu des avantages combinés de ces deux processus, l'ouverture accrue des marchés qu'engendre la réforme ne semble pas préjudiciable aux intérêts nationaux. Les préoccupations selon lesquelles les réformes facilitant l'accès au marché ne déboucheraient sur rien d'autre que des importations plus importantes de biens et de services sont infondées. Compte tenu des effets positifs, pour tous les aspects de l'économie, d'une amélioration de la réglementation et de l'ouverture des marchés, les réformes peuvent accroître la compétitivité de l'économie d'un pays, la conséquence étant que ses entreprises, plus performantes, seront mieux placées pour affronter la concurrence sur les marchés nationaux et étrangers. Certains secteurs ou acteurs, auparavant avantagés par l'inefficacité de l'ancien système de réglementation et par des marchés fermés, pourraient souffrir de cette évolution; cependant, les incidences positives pour l'ensemble de l'économie dépassent les inconvénients. Les avantages liés à une concurrence plus vive, à une meilleure gouvernance, à l'innovation et à une meilleure spécialisation sont perceptibles dans tous les secteurs de l'économie et profitent à la majorité des entreprises et des consommateurs. Dans le même temps, il incombe à l'évidence aux pouvoirs publics

14. *Evaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges*, OCDE, Paris, 2003 ; *Global Economic Prospects: Realizing the Development promise of the Doha Agenda*, Banque mondiale, Washington, 2004 ; *APEC Economies – Realising the Benefits of Trade facilitation*, APEC, 2002.

15. « Libéralisation des échanges de services : possibilités et avantages », *OECD Trade Policy Working Paper No. 1*, OCDE, Paris, 2004 ; « Trade in services – market access opportunities and the benefits of liberalisation for developing economies », *Policy issues in International Trade and Commodities Study Series No. 19*, CNUCED, 2002.

16. « Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* 2848, Banque mondiale, 2002.

d'évaluer les bénéfices et les coûts d'une réforme de la réglementation, et d'aider comme il convient ceux qui ont des difficultés afin qu'ils puissent mener à bien les ajustements structurels nécessaires.

76. Il est un autre inconvénient à éviter : le risque de voir une réforme favorable aux échanges aller à l'encontre des objectifs de la réglementation. Toutefois, une réforme réglementaire bien planifiée et correctement mise en œuvre ne devrait pas entraver la réalisation de ces objectifs. L'objet de la réforme n'est pas la déréglementation, ni un affaiblissement de la réglementation ; il s'agit au contraire de rendre la réglementation plus efficace, en améliorant le fonctionnement des organismes responsables ainsi que les méthodes d'élaboration, d'examen et de mise en œuvre des règles. Une réglementation mieux conçue contribuera plus efficacement au respect des objectifs économiques et sociaux, dans des domaines comme la protection du consommateur et de l'environnement, la santé et la sécurité. Elle peut, par ailleurs, contribuer à atteindre les objectifs fixés sans restreindre les échanges ou en ne les restreignant qu'au minimum. Lorsque la réalisation des objectifs de la réglementation nécessite des restrictions en matière d'échanges, il importe que les options réglementaires retenues assurent le respect de ces objectifs tout en limitant le plus possible les obstacles au commerce et à l'investissement.

Compte tenu de leurs effets positifs sur les performances économiques, l'ouverture des marchés et la réforme de la réglementation se renforcent mutuellement.

77. En contribuant à les rendre plus compétitives sur les marchés internationaux, la réforme réglementaire aide les économies à tirer parti de la libéralisation des échanges et investissements internationaux ; elle peut donc rassembler un nombre considérable de partisans d'une plus grande ouverture des marchés. Par ailleurs, l'ouverture des marchés rendue possible par la libéralisation du commerce peut – en sensibilisant l'opinion à l'importance d'un cadre réglementaire favorable à la concurrence internationale – donner un élan supplémentaire à la réforme de la réglementation au plan national. Les pays désireux de soutenir la concurrence sur le grand marché mondial comprennent que, pour y parvenir, il leur faut améliorer leur cadre réglementaire afin de bénéficier d'un avantage compétitif.

Encadré 6. Réforme de la réglementation et ouverture du marché au Mexique

Le Mexique fournit un bon exemple de la manière dont la réforme de la réglementation et l'ouverture du marché peuvent se renforcer mutuellement : elles ont été menées de pair dans ce pays, après que l'intensification de la concurrence internationale – renforcée par la libéralisation des échanges liée à l'adhésion du Mexique au GATT ainsi qu'à l'ALENA et à d'autres accords de libre-échange – eut créé une puissante dynamique en faveur de la réforme de la réglementation mexicaine.

Les différentes étapes de la libéralisation des échanges et de la réforme réglementaire au Mexique :

Année	Ouverture du marché	Année	Réforme de la réglementation
1986	Adhésion au GATT	1989	Service de déréglementation économique
1992, 1999	Chili	1992, 1997	Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation
1994	Adhésion à l'OCDE	1993	Loi sur le commerce international
1994	ALENA	1993, 1998	Loi fédérale sur la concurrence économique
1994-2000	Plusieurs ALE	1994	Loi fédérale sur les procédures administratives
2000	UE	1995	Accord sur la déréglementation de l'activité commerciale
2003	Japon (en cours)	2000	Loi fédérale sur les procédures administratives
		2002	Loi fédérale sur la transparence

Source : « Market opening, regulatory reform and the Doha Development Agenda » (Exposé fait par M. Eduardo Pérez Motta, Ambassadeur du Mexique auprès de l'OMC, lors du Forum mondial sur la gouvernance, tenu à Genève le 25 mars 2003 sur le thème « Problèmes de réglementation et Programme pour le développement de Doha »).

Conclusion

78. Comme le montre le présent document, la libéralisation des échanges et la réforme de la réglementation sont complémentaires à plus d'un titre, dans les domaines politique et économique.

79. En revanche, compte tenu de l'impact considérable des réglementations nationales sur l'ouverture des marchés, il est important que les réformes réglementaires menées par les pays prennent ce dernier point en considération. Cela suppose des contacts et une coordination efficaces entre les autorités commerciales et les responsables de la réglementation. En s'appuyant sur des instruments et des méthodes de réforme élaborés – analyses d'impact de la réglementation (AIR), simplification administrative, procédures de consultation et harmonisation internationale, par exemple – les gouvernements peuvent parvenir à mettre en place des réglementations et des procédures répondant efficacement aux objectifs des pouvoirs publics tout en facilitant l'accès au marché. En outre, les réformes réglementaires menées au plan national étant un facteur d'amélioration de la compétitivité des économies concernées sur la scène internationale, les pays qui modifient leurs réglementations pour permettre une libéralisation accrue seront mieux placés pour tirer parti de la mondialisation des marchés. Par conséquent, en offrant aux entreprises de meilleures possibilités de s'implanter sur de nouveaux marchés, une réforme réglementaire efficace peut renforcer, au niveau national, le soutien politique à la poursuite de la libéralisation des échanges.

80. A l'inverse, l'ouverture des marchés internationaux peut faciliter considérablement les réformes de la réglementation dans les pays. Les accords commerciaux multilatéraux ou régionaux peuvent promouvoir des principes généraux ou des éléments spécifiques de bonne réglementation, et guider ainsi – voire stimuler – les différents pays dans leurs efforts de réforme de leur réglementation. Toutefois, la prise en compte des aspects réglementaires dans les accords internationaux se heurte à d'importantes difficultés, par exemple lorsqu'il s'agit de ne pas empiéter sur la souveraineté nationale en la matière, ou de veiller à ce que les pays aient les capacités nécessaires à la réforme. De plus, il convient d'assurer une coordination appropriée avec les autorités de réglementation pour la négociation des accords commerciaux internationaux, de sorte leur expertise soit mise à profit dans la conception et la mise en œuvre des aspects des accords touchant à la réglementation.

BIBLIOGRAPHIE

APEC (2002), *Global Economic Prospects: Realizing the Development promise of the Doha Agenda*, Banque mondiale, Washington, 2004.

APEC (2002b), *APEC Economies – Realising the Benefits of Trade Facilitation*, APEC, 2002.

Nicoletti G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, productivity and growth », *Economic Policy*, Vol. 36, pp. 11-72.

Nielson, J. et D. Taglioni, « Services Trade Liberalisation: Identifying opportunities and Gains », *OECD Trade Policy Working Paper No. 1*, OCDE, Paris, 2004.

OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation I-II*, OCDE, Paris, 1997.

OCDE (1997b), « L'analyse de l'impact de la réglementation. Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE », OCDE, Paris 1997.

OCDE (2002), *Examen de la réforme de la réglementation au Canada*, OCDE, Paris, 2002.

OCDE (2004), *Examen de la réforme de la réglementation en Allemagne*, OCDE, Paris, 2004.

OCDE (2003a), *Eliminer la paperasserie: la simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2003b), *Les effets économiques d'ensemble des mesures visant les marchés de produits*, SG/SGR(2003)8.

OCDE (2003c), *Evaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges*, OCDE, Paris, 2003.

OCDE (2003d), « Policies and International Integration : Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, N° 359

OCDE, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, 1998-2004.

CNUCED (2002), « Trade in services – market access opportunities and the benefits of liberalisation for developing economies, » *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N° 19*, CNUCED, 2002.

Banque mondiale (2001), « The Regulation of Entry, » *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* 2661, Banque mondiale, Washington, 2001.

Banque mondiale (2002), « Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries, » *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* 2848, Banque mondiale, 2002.

Banque mondiale (2004), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Banque mondiale, Washington, 2004.