

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN ALLEMAGNE

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



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

© OCDE 2004. Tous droits réservés.

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

AVANT-PROPOS

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

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

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Allemagne* publié en juillet 2004. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 20 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

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

Le présent rapport a été préparé par Peter Walkenhorst and Roya Ghafele de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Allemagne. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIERES

RESUME.....	6
1. L'OUVERTURE DES MARCHES ET LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE EN ALLEMAGNE.....	7
2. LE CADRE DE LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHES : LES SIX PRINCIPES D'UNE "EFFICACITE REGLEMENTAIRE"	11
2.1 Transparence et ouverture des procédures de prise de décision et d'appel.....	12
2.1.1 Aperçu général.....	12
2.1.2 Accès à l'information	13
2.1.2 Mécanismes de consultation	14
2.1.3 Ouverture des procédures d'appel	15
2.1.4 Transparence des normes et des réglementations techniques	15
2.1.5 Marchés publics	17
2.2 Mesures visant à assurer la non-discrimination.....	21
2.2.1 Aperçu général.....	22
2.2.2 Non-discrimination dans la réglementation nationale	22
2.2.3 Accords préférentiels	23
2.3 Mesures visant à éviter les restrictions inutiles aux échanges.....	23
2.3.1 Aperçu général.....	24
2.3.2 Evaluation de l'impact des réglementations sur les échanges	24
2.3.3 Réduction du poids des contraintes administratives pour les entreprises	25
2.3.4 Procédures douanières	30
2.4 Utilisation de mesures harmonisées au niveau international.....	32
2.4.1 Aperçu général.....	32
2.4.2 Mesures prises pour encourager l'utilisation de mesures internationales harmonisées.....	32
2.5 Rationalisation des procédures d'évaluation de conformité	36
2.5.1 Aperçu général.....	36
2.5.2 Reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne.....	36
2.5.3 Accords de reconnaissance mutuelle avec des pays n'appartenant pas à l'UE.....	37
2.5.4 Accréditation.....	39
2.6 L'application des principes de la concurrence dans une perspective internationale.....	40
2.6.1 Aperçu général.....	40
2.6.2 Le traitement des principes de concurrence dans un contexte international	40
3. EVALUATION DES RESULTATS DANS DES SECTEURS CHOISIS	44
3.1 Automobile.....	46
3.2 Equipements de télécommunication.....	48
3.3 Services de télécommunication	50
3.4 Electricité.....	51
4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LES REFORMES	53
4.1. Evaluation générale des points forts et des points faibles actuels	53
4.2. La vision dynamique : les enjeux de la réforme future	55
4.3. Options de politique à envisager	56
BIBLIOGRAPHIE.....	58

ACRONYMES

ACP	Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Convention de Lomé)
AE	Agrément européen
AELE	Association européenne de libre-échange
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIR	Analyse de l'impact de la réglementation
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
ATLAS	Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll- Abwicklungs-System (Système automatisé de droits de douane locaux)
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie (Association fédérale de l'industrie allemande)
BKA	Bundeskartellamt (Office fédéral des cartels)
BEST	Business Environment Simplification Task Force
CEE/ONU	Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation électrotechnique
DAR	Deutscher Akkreditierungsrat (Conseil allemand pour l'agrément)
DIN	Deutsches Institut für Normung (Institut allemand de la normalisation)
DITR	Informationszentrum für Technische Regeln (Centre d'information pour les réglementations techniques)
DKE	Deutsche Kommission Elektrotechnik, Elektronik, Informationstechnik (Comité allemand pour les technologies électrotechniques, électroniques et de l'information)
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
DQS	Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen (Société allemande pour la certification des systèmes de gestion)
ECA	Autorités européennes de la concurrence
ETSI	Institut européen des normes de télécommunication
FIA	Forum international d'agrément
GATS	Accord général sur le commerce des services (OMC)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (Loi contre les restrictions de la concurrence)
GPA	Accord sur les marchés publics
ICIS	Integrated Customs Information System
IDE	Investissement direct étranger
IIC	Industrial Investment Council
ILAC	International Laboratory Accreditation Co-operation
IRG	Groupe des autorités réglementaires indépendantes
ISO	Organisation internationale de normalisation
MFN	Nation la plus favorisée
ONN	Organisation nationale de normalisation
OTC	Obstacles techniques au commerce (accord OMC)
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PostG	Postgesetz (Loi sur les Postes)
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Autorité de réglementation des postes et télécommunications)
SLIM	Simplification de la législation relative au marché intérieur
SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
TKG	Telekommunikationsgesetz (Loi sur les télécommunications)
UIT	Union internationale des télécommunications
VDA	Verband der Automobilindustrie (Association de l'industrie automobile)
VDE	Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (Association pour les technologies électroniques, électriques et de l'information)
VDEW	Verband der Elektrizitätswirtschaft (Association de l'industrie électrique)
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz (Amendement à la Loi sur les marchés publics)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen (Termes et conditions générales applicables aux contrats de construction)
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen ausgenommen Bauleistungen (Termes et conditions générales applicables aux contrats de services à l'exception des services de construction)
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (Termes et conditions générales applicables aux contrats de services en freelance)
ZORA	Zentralstelle Risikoanalyse Zoll (Office central des douanes pour l'analyse des risques)

RESUME

Ce rapport évalue l'impact des réglementations et du processus réglementaire sur le commerce et l'investissement en Allemagne mais aussi l'intégration de l'ouverture des marchés au cadre d'action général des réglementations. L'évaluation repose sur six principes d'efficacité réglementaire élaborés par l'OCDE : la transparence, la non-discrimination, l'abstention de toute restriction inutile aux échanges, le recours à des normes harmonisées sur le plan international, la rationalisation des procédures d'évaluation de conformité et l'application des principes de concurrence dans le cadre réglementaire.

En appliquant largement ces six principes d'efficacité réglementaire, l'Allemagne a réussi à établir un cadre réglementaire qui sous-tend avec compétence la participation du pays à la concurrence internationale et à l'économie mondiale. Les acteurs internationaux qui font du commerce avec l'Allemagne ou investissent dans le pays sont confrontés à un cadre réglementaire remarquable et extrêmement élaboré. On peut mentionner en particulier les mesures importantes prises pour faciliter les procédures douanières : leur impact sur les flux commerciaux est positif. De même, le pays a joué un rôle majeur dans la diffusion de normes harmonisées au niveau international et la reconnaissance des mesures étrangères.

La réduction internationale des barrières au commerce et à l'investissement a permis à l'Allemagne de profiter de l'expansion des marchés mondiaux. Parallèlement, l'ouverture progressive du marché allemand a été bénéfique pour les consommateurs et a contribué à la croissance économique et à l'innovation. La libéralisation progressive du marché allemand a été l'oeuvre des forces nationales mais, plus encore, des réglementations qui font suite aux accords conclus au niveau régional et international.

Toutefois, si l'Allemagne a su établir un système réglementaire qui soutient l'ouverture des marchés, il reste encore beaucoup à faire dans certains domaines. L'accessibilité générale des informations réglementaires permet des niveaux élevés de transparence mais l'extrême complexité de l'architecture juridique constitue une difficulté importante pour les nouveaux venus sur le marché, et en particulier pour les étrangers. Il peut falloir beaucoup de temps et de moyens à des non allemands pour comprendre des réglementations diverses, faisant à l'occasion double emploi et les institutions qui les appliquent. Cette difficulté est encore accentuée par la précision avec laquelle le cadre réglementaire est mis en oeuvre.

En outre, il reste encore beaucoup à faire dans le domaine des marchés publics où le pays n'a pas su saisir l'opportunité d'assumer au sein de l'UE un rôle de premier plan qui serait le reflet de sa capacité économique. De tous les pays de l'UE, l'Allemagne est celui où le niveau des appels d'offres publics ouverts au niveau européen est le plus faible et le pays n'offre pas une protection juridique adéquate aux soumissionnaires pour les offres dont le montant est inférieur au seuil communautaire.

En Allemagne, comme dans d'autres pays de l'UE, les processus réglementaires dans les domaines affectant directement ou indirectement le commerce et l'investissement sont initiés au niveau de l'UE ou ordonnés par des décisions de l'UE, la mise en place s'opérant bien souvent au niveau national. La tendance des pays à ne pas considérer la totalité des implications internationales reflète cette répartition des responsabilités. Au niveau national, les avantages d'une perspective internationale ne sont pas pleinement exploités. A titre d'exemple, les évaluations de l'impact des réglementations n'abordent pas de manière explicite les aspects liés au commerce et à l'investissement.

L'administration allemande est consciente de la nécessité de modifier le cadre réglementaire pour améliorer la croissance économique. Plusieurs réformes prometteuses en cours abordent un grand nombre, sinon la plupart, des domaines couverts par ce rapport. Il reste à voir et à évaluer l'impact de ces réformes et leur rythme.

1. L'OUVERTURE DES MARCHES ET LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE EN ALLEMAGNE

L'intégration accrue des marchés nationaux et internationaux entraînée par la mondialisation a renforcé les liens entre politique intérieure et politique commerciale. Avec la suppression des barrières douanières, l'impact des réglementations intérieures sur les échanges et les investissements internationaux est devenu plus important. Même les réglementations qui visent à promouvoir les objectifs de politique intérieure dans les domaines de la santé, de la sécurité ou de l'environnement peuvent avoir des effets directs ou indirects sur le commerce avec des effets vraisemblablement négatifs sur l'économie. D'où la nécessité de concevoir des réglementations compatibles avec un système d'échanges ouvert et favorisant la concurrence internationale. Ce chapitre décrit et évalue la manière dont l'environnement réglementaire allemand affecte l'accès des entreprises étrangères au marché intérieur par le biais des exportations de biens et de services ou de l'investissement direct étranger (IDE). La question de savoir si les échanges et les investissements étrangers affectent la réalisation des objectifs non commerciaux légitimes que reflète la réglementation et, si oui, comment sort du champ de cet examen.

La caractéristique la plus frappante de l'économie allemande est sa taille nouvelle. Du fait de l'intégration de l'ex-RDA, l'Allemagne est devenue le plus vaste marché de l'UE avec un PIB de 2 269,2 milliards d'euros en 2001 et une population de 82,3 millions d'habitants. L'Allemagne est la troisième économie mondiale après les Etats-Unis et le Japon et le deuxième exportateur mondial de marchandises. En 2001, ses échanges de marchandises ont dégagé un excédent d'environ 87 milliards d'euros correspondant à environ 4,5 pour cent du PIB mais ses échanges de services ont enregistré un déficit à peu près comparable (Tableau 1).

La gestion de cette taille ne va pas sans difficultés. Depuis 1990, l'Allemagne est confrontée à la nécessité d'ajuster en permanence le processus d'unification. Ces difficultés se reflètent dans une large mesure par un taux de croissance moyen du PIB de 0,75 pour cent durant la dernière décennie. Elles s'expriment également dans le montant de sa balance des échanges de marchandises qui a fortement chuté après la réunification, lorsque des marchandises ont été absorbées pour l'investissement et la consommation de l'Allemagne de l'Est et qui n'a repris que progressivement pour avoisiner en 2001 les niveaux d'avant la réunification (Figure 1). Les importations de services ayant été supérieures aux exportations, le solde courant est devenu négatif tout au long des années 90.

Après la réunification, l'objectif de l'Allemagne était de parvenir à des niveaux de vie uniformes dans l'ensemble du pays. Dans l'ex-RDA, les salaires et les prestations sociales ont augmenté, ce qui a entraîné un gonflement de la demande intérieure mais, dans le même temps, une perte de sa compétitivité internationale et un accroissement de la pression fiscale. Les transferts à l'ex-RDA, qui représentent depuis 1991 4 à 5 % du PIB, continuent à grever lourdement les finances publiques et ont contribué au déficit du budget de l'Etat, qui a atteint en 2001 25,7 milliards d'euros (OCDE, 2002a).

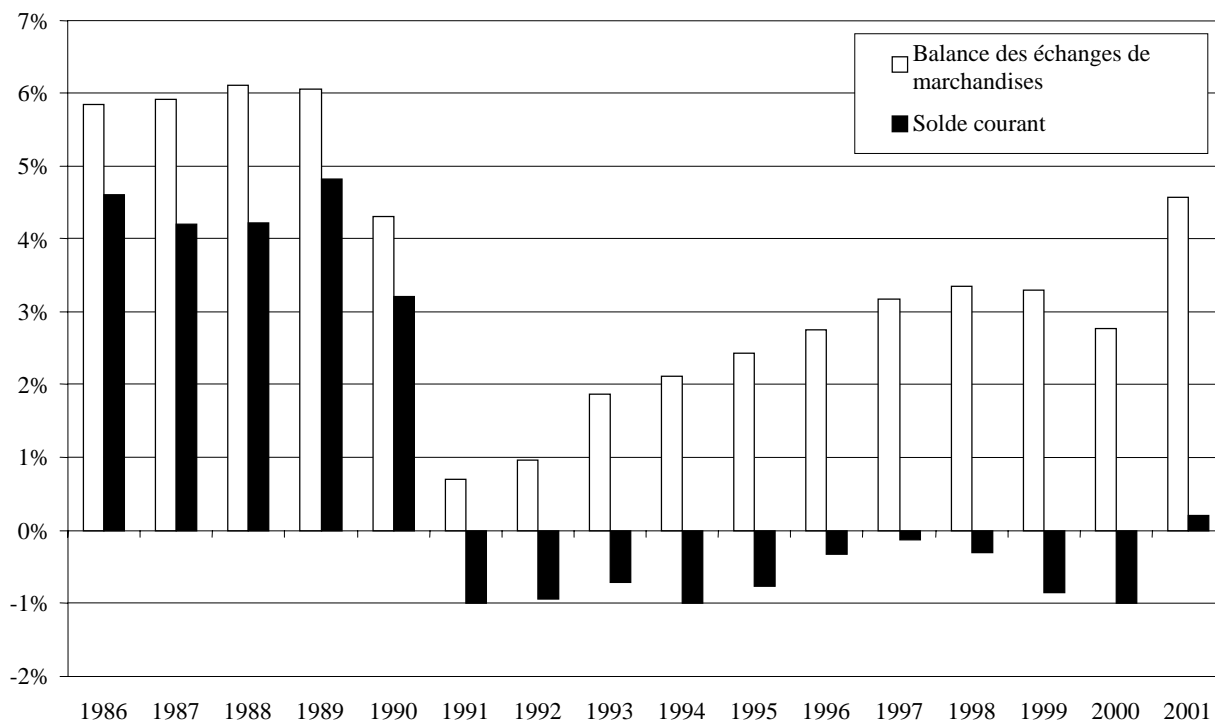
Depuis la Deuxième guerre mondiale, les politiques économiques de l'Allemagne ont été orientées vers l'exportation et le pays a eu généralement tendance à encourager une intégration accrue aux niveaux européen et international. Sur les 50 dernières années, l'Allemagne a été impliquée dans tous les grands accords multilatéraux visant à abaisser et supprimer les barrières aux échanges. Au sein de l'UE, elle s'est également employée à promouvoir une politique commune ouverte en matière de commerce extérieur. Les accords commerciaux internationaux ont conduit à un abaissement des droits de douane pour les produits manufacturés et ont engagé les échanges de services sur la voie d'une libéralisation progressive. De plus, l'avènement du Marché Unique a conduit à l'abaissement des barrières réglementaires aux échanges au sein de l'UE et l'élaboration de directives pour les marchés intérieurs a permis d'ouvrir à la concurrence certains secteurs clés comme les télécommunications et l'énergie.

Tableau 1 : Structure géographique des échanges de marchandises en Allemagne, 2001

	Importations		Exportations		Solde (millions d'euros)
	(millions d'euros)	%	(millions d'euros)	%	
OCDE	432 381	78.6	522 020	81.9	89 639
UE-15	274 374	49.9	342 720	53.8	68 346
Europe hors UE	78 339	14.2	81 100	12.7	2 761
ALENA	49 946	9.1	76 895	12.1	26 949
Asie-Pacifique	29 721	5.4	21 304	3.3	-8 417
Non-OCDE	96 959	17.6	99 044	15.5	2 085
Europe	19 378	4.0	26 880	4.2	4 745
Afrique	11 192	2.0	11 812	1.9	620
Amérique	8 689	1.6	11 144	1.7	2 456
Proche et Moyen-Orient	5 081	0.9	13 646	2.1	8 565
Asie-Pacifique	50 069	9.1	35 561	5.6	-14 508
Divers	20 934	3.8	16 269	2.6	-4 664
Monde	550 273	100.0	637 333	100.0	87 060

Source : OCDE, 2003a.

Figure 1 : Balance et solde courant des échanges de marchandises en part du PIB allemand



Source : FMI.

Le degré élevé d'intégration régionale se reflète dans le fait que près de la moitié des échanges se font avec les autres membres de l'UE. De même, près de la moitié des investissements allemands à l'étranger se font dans les pays de l'UE et la part des autres membres de l'UE dans le total de

l'investissement étranger en Allemagne est de plus de 60 pour cent (Tableau 2). L'Allemagne est un exportateur net d'IDE et les investissements allemands à l'étranger sont supérieurs aux stocks d'investissements étrangers pour toutes les grandes régions géographiques, excepté le Proche et le Moyen-Orient.

En Allemagne, l'afflux d'IDE a été relativement faible jusque vers le milieu des années 90 et le stock des investissements étrangers entrant rapporté au PIB a été moins élevé qu'en France et aux États-Unis, par exemple (Figure 2). Plus récemment, l'afflux d'IDE a progressé plus vite que dans de nombreux autres pays, aidé par quelques transactions de grande envergure comme la reprise de Mannesmann par Vodafone Airtouch. (Le montant de cette transaction a représenté environ neuf pour cent du PIB allemand). L'IDE entrant rapporté au PIB a plus que triplé sur la période 1995-2000 atteignant 24 pour cent en fin de période. Ce ratio demeure inférieur à celui enregistré au Royaume-Uni et au Canada, mais supérieur à celui des autres pays du G-8.

Tableau 2 : Structure géographique des stocks d'IDE en Allemagne, 1999

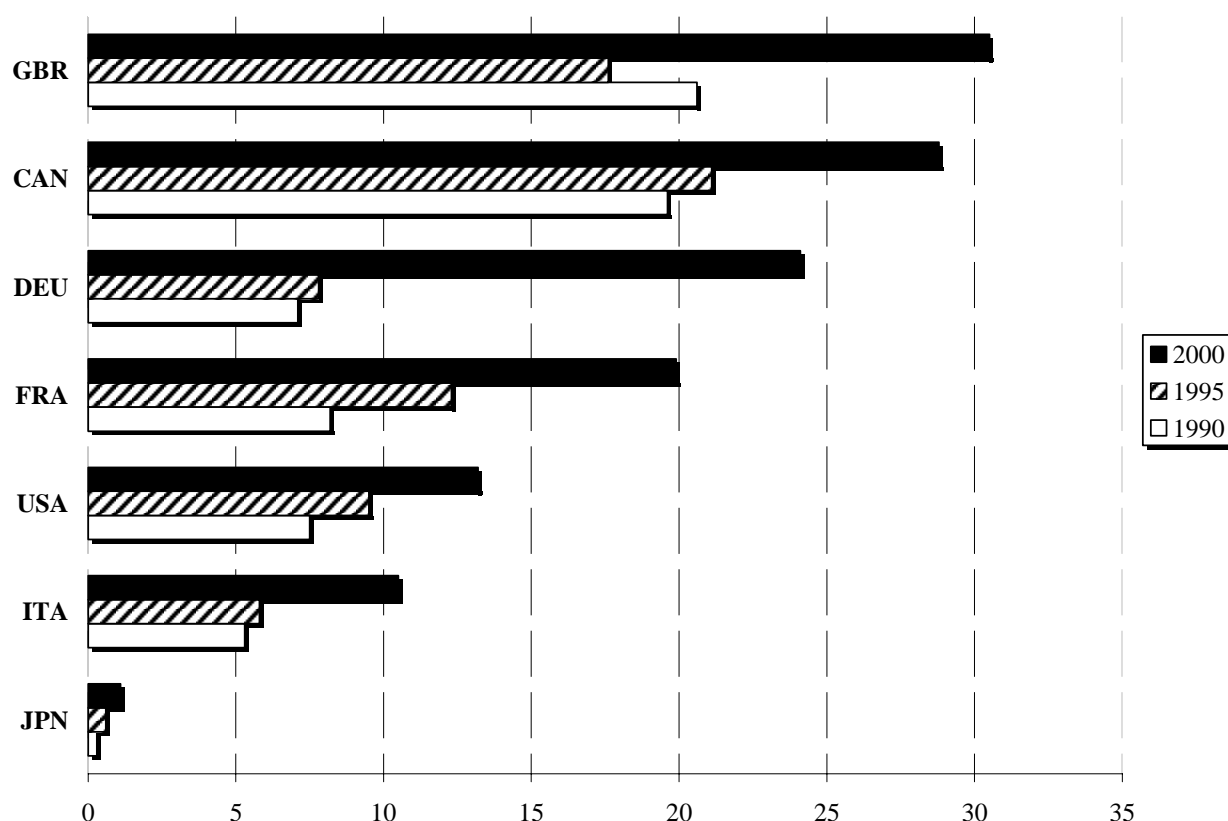
	Stocks d'IDE entrant		Stocks d'IDE sortant		Solde (millions d'euros)
	(millions d'euros)	%	(millions d'euros)	%	
OCDE	279 180	98.4	354 923	90.4	75 743
UE-15	176 371	62.2	193 373	49.3	17 002
Europe hors UE	24 873	8.8	30 895	7.9	6 022
ALENA	68 355	24.1	118 940	30.3	50 585
Asie-Pacifique	9 581	3.4	11 715	3.0	2 134
Non-OECD	4 054	1.4	37 319	9.5	33 265
Europe	654	0.2	4 030	1.0	3 376
Afrique	142	0.1	3 412	0.9	3 270
Amérique	1 177	0.4	15 000	3.8	13 823
Proche et Moyen-Orient	1 557	0.5	480	0.1	-1 077
Asie-Pacifique	524	0.2	14 397	3.7	13 873
Divers	354	0.1	198	0.1	-156
Monde	283 588	100.0	392 440	100.0	108 852

Source : OCDE, 2002b.

L'environnement politique de l'Allemagne est fortement ancré dans un contexte européen et ne peut s'analyser indépendamment du Marché Unique. Le "German Way" se caractérise par la recherche d'un juste équilibre entre consensus et fédéralisme, unité et diversité. La constitution ou loi fondamentale (Grundgesetz) prévoit plusieurs organes souverains, ancrés dans les 16 Bundesländer. En dépit de la décentralisation, les décisions sont prises à l'unanimité. Les syndicats et les associations professionnelles sont amplement consultés. Dans une perspective internationale, cette caractéristique fondamentale de l'environnement économique et politique allemand peut rendre difficiles une parfaite compréhension du cadre réglementaire et une participation active à sa modification dynamique, étant donné la multitude des réglementations, des organismes publics et des consultations in situ.

En 1999, l'Allemagne a lancé le projet "Un Etat moderne, une administration moderne" (Bundesregierung, 2002). L'objectif de ce processus continu est d'établir des structures d'autorité efficaces, d'exploiter les synergies entre les différents niveaux de gouvernement, de réduire la paperasserie administrative et de développer parmi les responsables du gouvernement une optique de service. Le projet vise en outre à élargir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Figure 2 : Stocks d'IDE entrant en proportion du produit intérieur brut dans une sélection de pays de l'OCDE (pour cent)



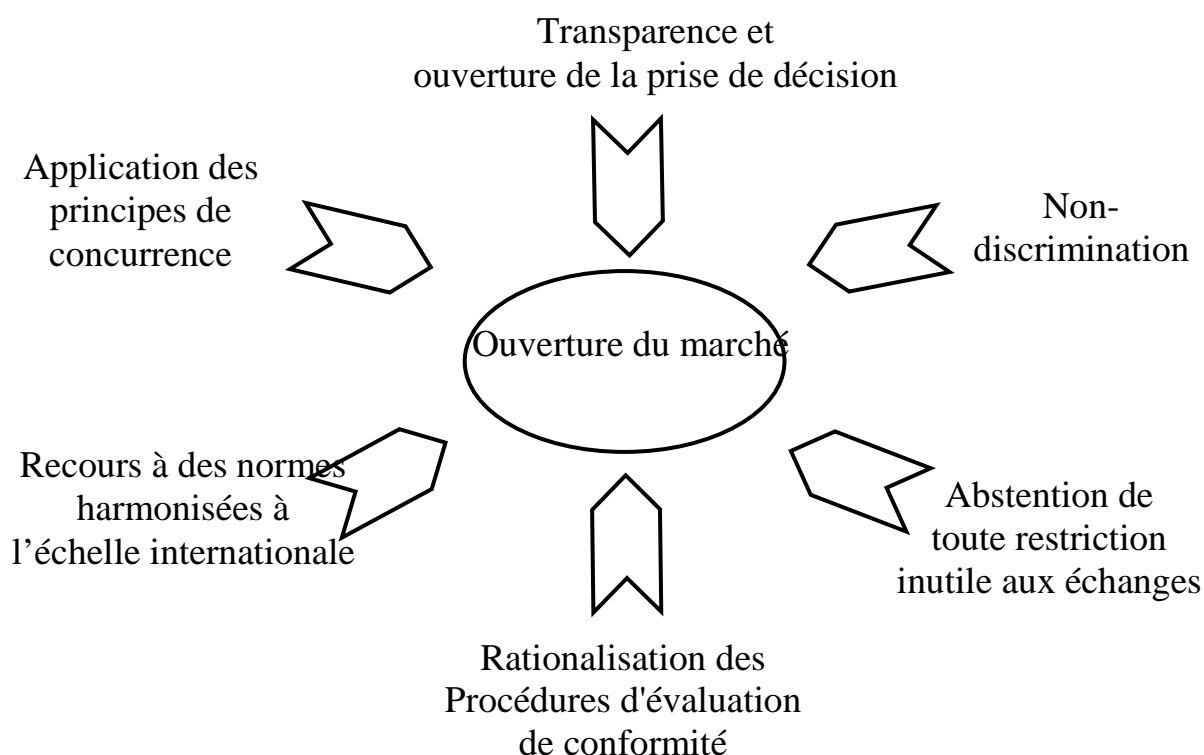
Source : CNUCED, 2002.

L'«Agenda 2010» de l'actuel gouvernement, qui vise à réduire le poids de l'administratif, s'appuie sur cette initiative. Il aborde des problèmes tels que la rigidité du marché du travail, le chômage, le vieillissement de la population, la pression fiscale, la promotion de la recherche et de l'éducation, le maintien d'un secteur public de santé adéquat, le développement d'une politique énergétique respectueuse de l'environnement, l'encouragement à l'intégration des immigrants et une politique familiale permettant de concilier vie professionnelle et vie de famille. Entre autres objectifs, ces réformes visent à tailler dans les services publics et à responsabiliser les citoyens tout en maintenant le principe d'une économie sociale de marché. L'Agenda comporte trente propositions de réforme dont vingt-quatre seront présentées d'ici l'été 2003 et mises en oeuvre successivement. Dans la mesure où l'Agenda 2010 cherche à prendre des mesures importantes sur la voie d'une réforme de la réglementation, sa capacité à encourager l'ouverture des marchés est grande.

2. LE CADRE DE LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHES : LES SIX PRINCIPES D'UNE " EFFICACITE REGLEMENTAIRE "

Un bon moyen de faire en sorte que les réglementations ne portent pas inutilement atteinte à l'ouverture des marchés est d'introduire des principes « d'efficacité réglementaire » dans les processus nationaux d'élaboration des réglementations sociales et économiques ainsi que dans les pratiques administratives. Par « ouverture des marchés », on entend ici la possibilité donnée aux fournisseurs étrangers de participer à la concurrence sur un marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires ou excessivement lourdes ou restrictives. Ces principes, qui figurent dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire de 1997* et ont été développés ultérieurement au sein du Comité des Echanges, sont énumérés à la Figure 3:

Figure 3 : Les six principes d'une réglementation efficace



Source : OCDE.

Ces principes ont été identifiés par les responsables de la politique commerciale comme déterminants pour des réglementations orientées vers le marché et propices aux échanges et aux investissements. Ils reflètent les fondamentaux qui sous-tendent le système des échanges multilatéraux à propos duquel de nombreux pays ont pris certains engagements dans le cadre de l'OMC et dans d'autres cadres. L'objectif des examens nationaux de l'OCDE sur la réforme de la réglementation n'est pas de juger dans quelle mesure un pays a pu souscrire des engagements internationaux se rapportant directement ou indirectement à ces principes et s'y conformer, mais plutôt d'évaluer si, et si oui comment, les procédures, pratiques et instruments nationaux mettent en oeuvre ces principes et contribuent à l'ouverture des marchés.

2.1 Transparence et ouverture des procédures de prise de décision et d'appel

Pour garantir l'ouverture des marchés internationaux, le processus de création, d'application, d'examen ou de réforme des réglementations doit être transparent et ouvert aux personnes et aux entreprises étrangères cherchant à entrer sur un marché ou à étendre leurs activités sur un marché donné. Il s'agit là d'un élément important de l'ouverture des marchés dans la mesure où il pourrait être la source d'une discrimination de fait à l'encontre des étrangers. D'un point de vue économique, la transparence est, à maints égards, essentielle pour les participants à ce marché. La transparence, au sens de l'accessibilité à l'information, leur donne en effet une vision claire des règles sur la base desquelles opère le marché, leur permettant de fonder leurs décisions de production et d'investissement sur une évaluation précise des coûts, des opportunités et des risques potentiels du marché. Elle est également une mesure de protection de l'égalité des chances des différents participants et améliore ainsi la sécurité et la prédictibilité du marché. Cette transparence peut être obtenue par toute une série de moyens, notamment par la publication systématique des règles proposées avant leur entrée en vigueur et par l'utilisation de moyens électroniques tels que l'internet, pour partager l'information. La transparence de la prise de décision fait ensuite référence au dialogue avec les parties concernées, qui doit offrir, en temps voulu, des opportunités de commentaires publics et des mécanismes rigoureux pour faire en sorte que ces commentaires soient dûment pris en considération avant l'adoption d'une réglementation définitive. Les participants désireux d'exprimer leurs inquiétudes concernant l'application des réglementations existantes doivent avoir accès à des procédures d'appel. Ce dialogue permet d'intégrer les forces du marché dans le processus et contribue à éviter les tensions commerciales. Cette sous-section montre dans quelle mesure et comment ces objectifs sont remplis en Allemagne. Elle donne également un aperçu de deux domaines spécifiques, les réglementations techniques et les marchés publics, dans lesquels la transparence est essentielle pour garantir la concurrence internationale.

2.1.1 Aperçu général

L'Allemagne est un pays bien réglementé. En dépit des efforts considérables accomplis pour assurer la transparence, l'accès aux mécanismes d'information et de consultation pourrait demeurer difficile pour les acteurs internationaux étant donné le nombre et la complexité des textes juridiquement contraignants et la structure fédérale du pays. Les négociants et les investisseurs étrangers sont confrontés à un système fortement réglementé qui peut, en outre, varier d'un Land à l'autre. On peut voir une illustration des difficultés auxquelles se heurtent les étrangers dans les mécanismes de consultation comme les débats sur une nouvelle législation. Comme le moteur de la politique allemande est le consensus, les mécanismes de consultation sont nombreux. On peut en voir un autre dans le secteur des marchés publics. Moins de 1% des appels d'offres pour des marchés de l'Etat sont publiés au Journal officiel de l'UE ; en conséquence, les fournisseurs internationaux potentiels ne disposent guère d'informations sur les opportunités dans ce domaine. Il est d'autant plus difficile d'avoir une vision globale de l'architecture juridique des marchés publics que celle-ci s'inscrit dans un cadre exceptionnellement global et partiellement contradictoire. En outre, aucune protection juridique adéquate n'a été mise en place pour les

offres d'un montant inférieur au seuil fixé par l'UE et, conformément à la législation de l'UE, il est possible de ne pas recourir au système de l'appel d'offres si des entreprises municipales peuvent fournir le service. L'objectif de l'Agenda 2010 de l'actuel gouvernement est de s'attaquer à bon nombre de ces problèmes. Il cherche, par exemple, à améliorer la coordination horizontale et verticale de la mise en oeuvre et de la création de réglementations au niveau fédéral et au niveau des Länder. On observe, en outre, une tendance à réduire le nombre des lois.

2.1.2 Accès à l'information

En Allemagne, la réglementation est très exhaustive. La législation fiscale en particulier est très complexe. Au niveau international, 60 pour cent de la littérature académique sur la législation fiscale est publiée en allemand. La perception selon laquelle la majorité des responsables gouvernementaux et des représentants des associations professionnelles et de consommateurs a, comme dans d'autres pays, une expérience juridique, n'est donc pas trompeuse. La complexité de la réglementation requiert un personnel important capable d'administrer le cadre réglementaire. En Allemagne, cela peut s'expliquer en partie par une tradition bien établie de l'administration allemande qui remonte au 19^{ème} siècle et même avant. A l'évidence, cette tradition s'entretient. Elle ne constitue pas une réponse à la prolifération des réglementations ; la prolifération des réglementations semble plutôt naturelle si chacune des personnes impliquées dans le processus se sent à l'aise dans le traitement du cadre réglementaire sur cette base.

Tout texte juridiquement contraignant doit être publié dans la Gazette du droit fédéral qui est également accessible via l'Internet. Publiée par le ministère fédéral de la Justice, cette gazette est la principale source en matière de réglementations et toute autre information fournie par les différents ministères est complémentaire. En outre, le gouvernement fédéral permet aux utilisateurs d'avoir accès aux versions remaniées des lois fédérales à partir d'un point central et via les pages d'accueil des différents ministères fédéraux, et ce gratuitement dans le cadre d'un service qu'il offre aux citoyens. Ce service est complété par un service de mise à jour également gratuit, dans lequel les lois amendées fournissent des liens avec les textes de lois remaniés tels qu'amendés. Chaque ministère fédéral est de la sorte responsable de la publication des réglementations et du respect de la transparence. Jusqu'ici, un suivi central de ces activités n'a pas été jugé nécessaire.

Les lois, les ordonnances et les statuts des organisations exerçant un pouvoir public doivent être publiés avant leur entrée en vigueur. Toutefois, il est nullement obligatoire de publier les textes à l'état de projets.¹ Les informations sur les textes juridiques ne deviennent donc disponibles qu'après que le comité concerné ait trouvé un consensus ou pris une décision à la suite d'un vote, comme cela est le cas pour les comités parlementaires. Cela donne à penser que les titulaires peuvent être avantagés en termes d'informations par rapport aux citoyens et aux acteurs internationaux.

L'Agenda 2010 indique explicitement qu'il est essentiel d'abolir les dispositions inutiles pour promouvoir la croissance économique. Le pays veut accroître le recours aux alternatives aux lois, ce qui pourrait vraisemblablement conduire à une diminution du nombre actuel des textes de lois. En réévaluant le droit fédéral, l'Allemagne vise en outre à retirer les réglementations périmées.

¹ Cette exigence découle de la Loi fondamentale, de la Loi sur la promulgation des ordonnances ayant force de loi et du droit spécialisé pertinent pour les statuts.

2.1.2 Mécanismes de consultation

“Les lois c'est comme les saucisses ; il vaut mieux ne pas voir comment on les fait.”(Otto von Bismarck)

L'Allemagne a une tradition du consensus ; c'est ainsi que sont prises un grand nombre de décisions juridiquement contraignantes. La politique participative allemande se caractérise par un niveau intensif de coordination horizontale et d'échange d'expériences, de points de vue, d'informations et de bonnes pratiques en amont de l'établissement de règles. En dehors des Länder, les consultations peuvent impliquer les syndicats, les associations professionnelles, les ONG ou les associations de consommateurs.² C'est au ministère fédéral concerné qu'incombe la responsabilité de contacter les parties prenantes intéressées. Le calendrier et le choix des parties consultatives peuvent varier considérablement d'un organisme public à l'autre. La majorité des pays de l'OCDE ont établi des procédures ouvertes de préavis et de réception des commentaires en lieu et place ou, pour la plupart, parallèlement à l'invitation de parties prenantes clairement identifiables. Mais, en Allemagne, l'administration détermine qui est invité aux mécanismes de consultation. Toutefois, les agences responsables veulent éviter les allégations de consultations inadéquates, déséquilibrées ou tardives qui pourraient provoquer un débat au Parlement fédéral.

Les intérêts des parties prenantes étrangères s'expriment généralement à travers les associations professionnelles. Les parties prenantes étrangères ont en principe les mêmes opportunités de commentaires et de consultation avant l'adoption d'une réglementation nouvelle ou modifiée que les groupes d'intérêts nationaux. Aucun système formel n'a été mis en place pour la consultation des parties prenantes étrangères et aucune information n'a été collectée sur le nombre de fois où des acteurs étrangers ont été consultés. On suppose que des organisations professionnelles comme la BDI (Association fédérale de l'industrie allemande) représentent les intérêts des compagnies étrangères de manière adéquate dans la mesure où il n'existe aucune distinction formelle entre les entités nationales et les entités étrangères. Du point de vue allemand, les intérêts de ces dernières peuvent donc être représentés par les mêmes organisations professionnelles. Mais l'accès n'est pas possible pour les parties n'appartenant pas formellement à ces organismes, ce qui peut conduire à une exclusion de fait des intérêts étrangers.

La procédure de consultation publique est régie par les Règles de procédure conjointes des ministères fédéraux, qui sont un manuel sur la rédaction juridique et un guide d'évaluation de l'impact de la réglementation. Les sections pertinentes demandent :

- l'incorporation du champ d'expertise le plus large possible via des dispositions exhaustives pour la participation au sein du gouvernement fédéral ;
- la transparence la plus grande possible via l'implication, en temps opportun, des organismes pertinents.

Les Règles de procédure conjointes contiennent également des directives sur la coopération entre les différents ministères. Certains ministères, comme le ministère fédéral de l'Intérieur, doivent toujours être consultés pour vérification tandis que d'autres sont contactés uniquement lorsqu'un intérêt perçu comme étant de sa compétence est affecté. L'Agenda 2010 de l'actuel gouvernement cherche à améliorer la coordination et l'interaction, en particulier dans les cas où différents ministères sont impliqués.

² Les ministères cherchent souvent à trouver un consensus avec certaines parties, mais cela n'implique pas qu'ils cherchent à trouver un consensus avec chacun ou qu'un intervenant sera consulté en premier lieu. Il est nécessaire de trouver un consensus avec les Länder si leurs intérêts sont affectés.

2.1.3 Ouverture des procédures d'appel

Les procédures d'appel sont ouvertes aux étrangers de la même manière qu'aux nationaux et aucune distinction ne se fonde sur l'origine. Les données relatives aux procédures d'appel intentées par des acteurs étrangers devant des tribunaux publics ne sont pas archivées.

Les règles de procédure en droit public garantissent un recours légal total à l'encontre des actes de l'Etat sur le territoire allemand. Ce principe est inscrit dans la Loi fondamentale. Avant qu'un citoyen puisse contester la légalité de la requête, celle-ci doit en principe être vérifiée dans le cadre d'une procédure préliminaire extra-judiciaire. L'objectif de cette procédure est d'assurer l'auto-contrôle de l'administration, de réduire la charge de travail des tribunaux et d'offrir aux citoyens un recours légal.

Selon les circonstances, les requêtes peuvent être portées devant les tribunaux administratifs et des procédures d'appel peuvent être intentées auprès d'instances sociales régionales, puis de tribunaux administratifs de niveau supérieur et de tribunaux administratifs fédéraux. Un recours intenté auprès d'une cour d'appel implique généralement une procédure judiciaire. Si l'on excepte le tribunal constitutionnel fédéral, il ne peut être fait appel des décisions des tribunaux administratifs de niveau supérieur aux tribunaux administratifs fédéraux.

2.1.4 Transparence des normes et des réglementations techniques

L'Institut allemand de normalisation (DIN) est une association technique non gouvernementale responsable de l'établissement et du maintien des normes techniques volontaires. Etant donné le poids de l'industrie manufacturière allemande, il est particulièrement important pour son bon fonctionnement que DIN assure sa transparence. Reflétant le contexte allemand, DIN encourage la transparence à travers différents canaux de communications mais la masse des normes et des comités est considérable.

Lorsque DIN adopte ou modifie une norme, il suit l'ensemble des directives, ce qui suppose une prise de décision consensuelle lors de l'adoption d'une norme. Il lui appartient d'identifier toutes les parties prenantes concernées et de les inviter au débat. Toutefois, il peut être difficile pour des PME de suivre les débats dans les comités pertinents dans la mesure où la charge de travail est considérable et où parvenir à une décision peut prendre plusieurs années. En 2002, on recensait quelque 83 comités, assistés dans leurs travaux par 4100 groupes de travail (DIN, 2001). Les décisions sont rendues publiques dès lors qu'un consensus est trouvé au sein d'un comité.

Les normes existantes sont rendues publiques via toute une série de moyens. On a recours aux technologies de l'information et de la communication. Les membres inscrits peuvent télécharger environ 30 000 normes et réglementations techniques à partir du site web de DIN. En outre, la base de données de DIN contient les normes et les spécifications techniques les plus importantes de l'ISO et de divers autres organismes de normalisation. On prépare actuellement l'intégration des normes nord-américaines. De plus, DIN subventionne le Centre allemand d'information pour les règles techniques (DIETR) et les recueils de normes accessibles au public dans toutes les grandes villes allemandes (généralement dans des bibliothèques publiques). Les normes allemandes sont imprimées et distribuées par la maison d'édition Beuth qui appartient au groupe DIN. L'objectif de Beuth est d'éditer tous textes pertinents pour les travaux de DIN. L'institut fait un effort pour publier dans des langues autres que l'allemand de manière à abaisser l'obstacle de la langue pour les étrangers. La pertinence des normes techniques est contrôlée tous les cinq ans et, si nécessaire, certaines sont retirées. L'encadré 1 explique les mécanismes de la fourniture d'informations sur les normes et les réglementations techniques au niveau de l'UE.

Encadré 1- Communication d'informations dans le domaine des normes et des réglementations techniques : Obligations de notification au sein de l'Union européenne

Afin d'éviter d'ériger de nouvelles barrières à la libre circulation des biens qui pourraient résulter de l'adoption de réglementations techniques au niveau national, la Directive 98/34 (qui a codifié la Directive 83/189) impose aux Etats membres de l'Union européenne de notifier tous les projets de réglementations techniques portant sur des produits dans la mesure où il ne s'agit pas d'une transposition de directives européennes harmonisées. Cette obligation de notification s'applique à toutes les réglementations, nationales ou régionales, qui introduisent des spécifications techniques dont l'observance est obligatoire en cas de commercialisation ou d'utilisation mais également les mesures financières et fiscales destinées à encourager le respect de ces spécifications, et les accords volontaires dont l'une des parties prenantes est une administration publique. La Directive 98/48/CE a étendu récemment la portée de l'obligation de notification aux règles sur les services liés à la société de l'information. Les textes notifiés sont ultérieurement communiqués aux autres Etats membres par la Commission et, en principe, ils ne sont pas considérés comme confidentiels sauf à être explicitement désignés comme tels.

Après la notification, l'Etat membre concerné doit s'abstenir d'adopter les projets de réglementations pendant une période de trois mois durant laquelle la Commission et les autres Etats membres passent au crible les effets de ces réglementations sur le Marché Unique. Si la Commission ou un Etat membre émet un avis détaillé arguant que la réglementation proposée constitue une barrière aux échanges, la période de statu quo est prolongée de trois mois supplémentaires. En outre, si la préparation d'une nouvelle législation dans le même domaine est entreprise au niveau de l'Union européenne, la Commission peut prolonger la période de statu quo de douze mois supplémentaires. Une procédure pour infraction peut être engagée en cas de défaut de notification ou si l'Etat membre concerné ignore un avis détaillé.

Bien qu'essentiellement orientée vers les Etats membres, la procédure bénéficie aux parties privées car elle améliore la transparence des activités réglementaires nationales. Pour porter les projets de réglementations techniques nationales à l'attention de l'industrie et des consommateurs européens, la Commission publie régulièrement une liste des notifications reçues au Journal Officiel des Communautés européennes et, depuis 1999, sur le réseau internet. Toute entreprise ou association de consommateurs intéressée par un projet notifié et désireuse d'obtenir des informations complémentaires ou le texte du projet, peut contacter la Commission ou la personne pertinente au sein de tout Etat membre. L'initiative, prise en 1999 par la Commission, de publier les notifications sur internet a accru l'intérêt du système pour les opérateurs privés. Une base de données consultable, regroupant toutes les notifications depuis 1997 (Système d'information relatif aux règles techniques nationales-TRIS-), donne accès au projet de texte et à la notification elle-même, y compris à la justification de la réglementation et à l'état de la proposition.

L'incitation à la notification pour les pays et partant l'efficacité du système, a été fortement renforcée par la décision *Securitel* 1996 de la Cour de Justice européenne (décision du 30 avril 1996, CIA Security International SA contre Signalson SA et Securitel SPRL). La décision a établi le principe selon lequel le fait de ne pas se conformer à l'obligation de notification rend les réglementations techniques concernées inapplicables, et donc inopposables aux particuliers.

Pour ce qui est des normes, la Directive 98/34 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives des organismes nationaux de normalisation (ONN) et, sur demande, les programmes de travail, améliorant ainsi la transparence et encourageant la coopération entre ces organismes. Les bénéficiaires directs de l'obligation de notification des projets de normes sont les Etats membres de l'Union européenne, leurs ONN et les organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI). Les acteurs privés peuvent indirectement participer aux procédures de normalisation dans des pays autres que le leur, via les ONN de leur pays qui ont l'assurance de jouer un rôle actif ou passif dans le travail de normalisation des autres ONN.

Les obligations de notification dans le domaine des normes et des réglementations techniques sont complétées par une procédure qui impose aux Etats membres de notifier à la Commission les mesures nationales dérogeant au principe de la libre circulation des biens à l'intérieur de l'UE. La procédure a été une réaction à la persistance des obstacles à la libre circulation des biens à l'intérieur du marché Unique. Les Etats membres doivent notifier toute mesure, autre qu'une décision judiciaire, empêchant la libre circulation de produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre Etat membre pour des raisons ayant trait en particulier à la sécurité, à la santé ou à la protection de l'environnement. Les Etats membres doivent notifier, par exemple, une mesure imposant une interdiction générale ou exigeant la modification du produit ou son retrait du marché. Jusqu'ici, cette procédure n'a eu que des résultats limités

Source : Commission européenne.

2.1.5 *Marchés publics*

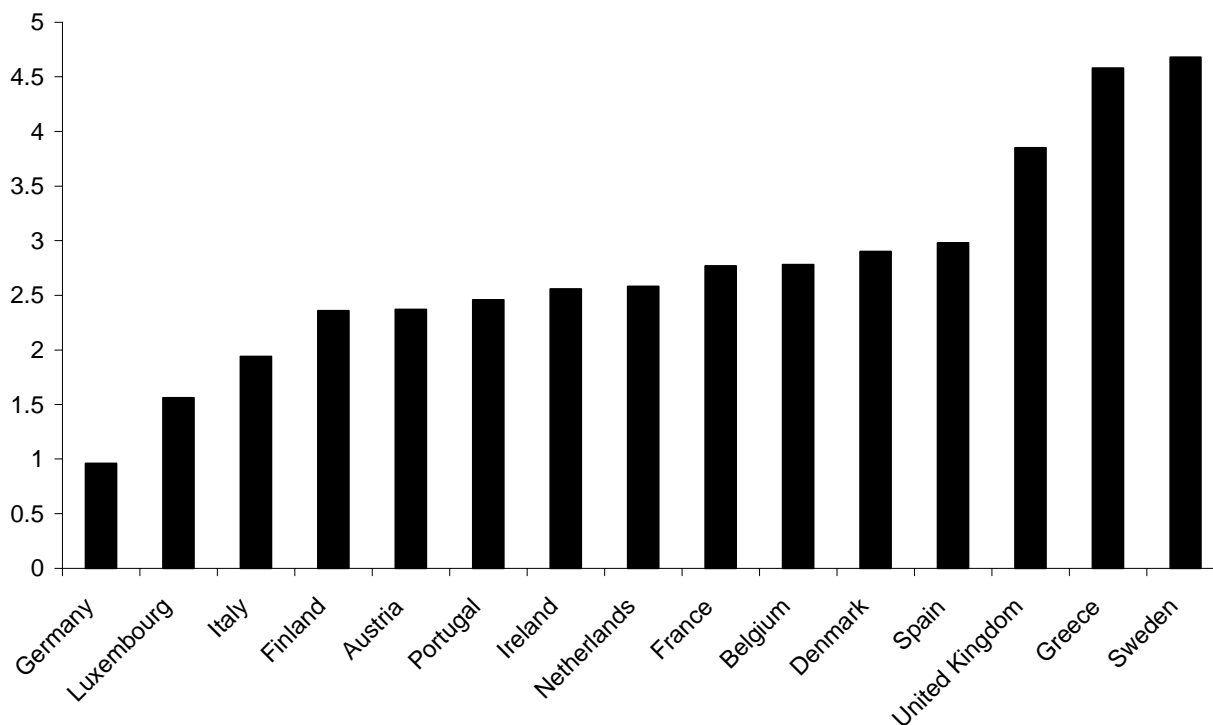
De tous les Etats membres de l'UE, l'Allemagne est celui qui a le plus faible niveau de publication au Journal Officiel de l'UE d'appels d'offres pour des marchés publics (Figure 4). En 2001, les publications au niveau européen d'appels d'offres pour des marchés publics en Allemagne ont représenté moins de 1 pour cent du PIB allemand alors que la valeur totale des contrats de marchés publics a été estimée à 17,1 pour cent du PIB. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que seules les offres supérieures au seuil établi par l'UE doivent faire l'objet de publications au niveau européen et qu'en Allemagne une proportion très importante d'offres concernant des marchés publics est inférieure à ce seuil. Pour donner aux PME la possibilité de soumissionner dans des conditions adéquates, de nombreux appels d'offres (contrats de construction, services free lance) sont fractionnés (principe des marchés décentralisés). Puisqu'alors une publication au niveau européen n'est pas nécessaire, les acteurs internationaux peuvent trouver contraignant de s'enquérir des possibilités de soumissionner pour un marché dans la mesure où, dans bon nombre de cas, ils n'ont pas la possibilité d'obtenir l'information dans un journal transnational traduit dans un grand nombre de langues différentes mais doivent collecter l'information au niveau national et en langue allemande.

La transparence des marchés publics est rendue plus difficile encore par un cadre juridique partiellement contradictoire et d'une exceptionnelle complexité qui peut (en-dessous du seuil fixé par l'UE) varier d'un Land à l'autre et ne prévoit pas de procédures d'appel adéquates. La transparence limitée dans le domaine des marchés publics crée des conditions inégales pour les négociants (traders) et les investisseurs étrangers et génère des coûts éventuellement élevés pour l'économie allemande. Le gouvernement allemand a reconnu la nécessité d'un changement et identifie actuellement les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées. Les paragraphes qui suivent reflètent la complexité du cadre réglementaire.

En Allemagne, des directives européennes reconnues ont été mises en oeuvre de telle sorte que la législation nationale antérieure demeure partiellement en vigueur. La valeur estimée d'une offre détermine l'application de l'un des systèmes juridiques parallèles ; si la valeur d'un marché public est supérieure à un seuil donné, c'est la loi européenne qui s'applique, si elle est inférieure à ce seuil c'est la loi nationale. Or, cette dernière peut varier d'un Land à l'autre. Les entreprises internationales qui soumissionnent pour des marchés dont le montant est inférieur au seuil de l'UE doivent donc avoir une compétence juridique dans seize cadres réglementaires différents.

Figure 4 : Marchés publics ouverts faisant l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne, 2001

(en pourcentage du PIB, données provisoires)



Source : Commission européenne.

Légendes : Allemagne, Luxembourg, Italie, Finlande, Autriche, Portugal, Irlande, Pays-Bas, France, Belgique, Danemark, Espagne, Royaume-Uni, Grèce, Suède.

Le seuil de l'UE varie selon le type de marché. La valeur du marché doit être supérieure à 5 millions d'euros dans le secteur de la construction et à 200 000 euros pour les autres biens et services. Pour les autorités contractantes du secteur, la limite se situe à 400 000 euros alors que pour les ministères et les autorités fédérales supérieures le seuil au-delà duquel s'appliquent les principes européens est de 130 000 euros. La réglementation européenne a donc été convertie en un cadre juridique à niveaux multiples et imbriqués :

- La loi contre les restrictions de la concurrence (GWB),
- L'ordonnance pour les marchés publics (Vergabeverordnung),
- Les codes d'approvisionnement (Verdingungsordnung)
 - VOB : Code pour l'attribution des marchés de travaux publics,
 - VOL : Code pour l'attribution des marchés publics de biens et de services,
 - VOF : Code pour l'attribution des marchés de prestations de services en free lance.

En 1999, la Loi contre les restrictions de la concurrence (GWB) a intégré des règles relatives aux approvisionnements. Elle établit les principes et les définitions des marchés publics et contient des dispositions relatives à la protection juridique. L'ordonnance pour les marchés publics (Vergabeverordnung) contient des dispositions complémentaires (par exemple, l'obligation d'informer les soumissionnaires de l'attribution prochaine du marché, le système d'appel d'offres électronique, les conflits d'intérêts) et fait référence aux codes d'approvisionnement. Ces codes contiennent les termes et les conditions générales de la procédure d'approvisionnement.

En outre, la réglementation européenne a été mise en place de telle sorte que les paragraphes introduits récemment font partiellement référence à la législation nationale établie. La législation européenne est donc entrée dans la législation nationale par derrière. Cette particularité du paysage juridique allemand n'existe dans aucun autre pays ; elle a conduit à un défaut de transparence juridique. L'introduction de ces paragraphes européens (paragraphes "a" et "b") dans la réglementation nationale n'a donc pas atteint l'objectif de maintien de la cohérence du cadre juridique.

Des comités composés d'autorités d'adjudication et d'entrepreneurs (Verdingungsausschüsse) ont été créés pour encourager l'auto-régulation et les décisions "issues de la pratique et prises pour la pratique". Ces comités créent les codes d'approvisionnement (Verdingungsordnungen). Toutefois, les décisions ont le caractère de directives internes et n'obtiennent un statut juridique qu'au-delà du seuil fixé par l'UE par référence à l'ordonnance pour les marchés publics. Dans une perspective internationale, la représentation des intérêts non nationaux fait défaut dans la mesure où ces organismes sont composés de départements au niveau fédéral, au niveau des Länder et au niveau municipal et d'associations professionnelles représentant les clients nationaux importants. Les activités d'auto-régulation expriment les intérêts des parties prenantes qui les composent. Dans un contexte d'intégration des économies mondiales, la structure de ces organismes n'offre probablement plus un espace suffisant pour se préoccuper des intérêts des tiers, ce qui risque, dans certains cas, de saper l'ouverture des marchés.

Les appels d'offres doivent faire l'objet d'une publication au niveau national ou au niveau européen selon la valeur du marché. Conformément à la législation de l'Union, on peut éviter de lancer un appel d'offres si une société publique peut fournir le produit ou le service requis. Cette règle s'applique indépendamment du niveau de seuil en jeu et elle ne contribue pas à promouvoir la concurrence internationale.

Les procédures d'appels d'offres des marchés publics nationaux ne sont pas rationalisées mais peuvent suivre six modes différents selon le montant du contrat. Il n'est donc pas facile d'appréhender les différentes possibilités d'un point de vue international. Au-delà du seuil, une procédure peut être ouverte, restreinte ou négociée. En deçà du seuil, elle peut être publique, restreinte ou apparaître comme un appel d'offres avec attribution discrétionnaire du marché ("freihändige Vergabe"). Bien que désignées par des noms différents, les trois catégories situées au-delà et en deçà du seuil sont similaires (Marx and Jasper, 2001). La procédure publique ou ouverte s'adresse à un groupe de participants illimité. Toutes les autres procédures font référence à un groupe restreint de soumissionnaires préalablement choisis sur la base d'un concours. Les autorités publiques ne sont pas libres de choisir un ensemble de procédures. Les invitations à soumissionner conformément aux Codes VOL et VOB doivent respecter une hiérarchie stricte. La procédure ouverte prévaut sur la procédure restreinte, laquelle prévaut, là encore, sur la procédure négociée.

Encadré 2. Règles de l'UE en matière de marchés publics

Au sein de l'Union européenne, les marchés publics représentaient, en 1996, 11% du PIB de l'Union. Avant l'adoption de directives communes au niveau européen, au maximum 2% des appels d'offres étaient attribués à des entreprises étrangères. Au sein des pays de l'OCDE, ces marchés représentaient, en 1998, 20% du PIB (OCDE, 2001).

En raison de leur importance économique, ces marchés ont été considérés comme l'une des pierres d'angle du Marché Unique, ce qui a conduit à l'adoption d'une série de règles visant à encourager un climat d'ouverture et d'équité et à garantir une concurrence accrue dans le domaine des travaux publics, des approvisionnements et des services. Un cadre spécial est appliqué aux services publics (énergie, eau, télécommunications et transports). Les principales exigences des règles de l'UE en matière de marchés publics sont notamment les suivantes :

Information : Les autorités contractantes doivent préparer un avis indicatif annuel des approvisionnements totaux par domaine de produit qu'elles envisagent d'attribuer au cours des 12 prochains mois. La liste indicative annuelle et tout marché dont la valeur estimée excède les seuils spécifiés doivent être publiés au Journal Officiel des Communautés européennes. Les appels d'offres doivent indiquer la procédure d'attribution choisie parmi celles autorisées (ouverte, restreinte ou négociée) et préciser les critères objectifs de sélection et d'attribution. Les autorités contractantes doivent également faire connaître le résultat de la procédure d'appel d'offres par la publication d'un avis au Journal Officiel des Communautés européennes. Les dispositions établissant des périodes minimum pour le processus d'appel d'offres assurent aux parties intéressées l'opportunité effective d'y participer.

Recours : Les Etats membres doivent offrir des procédures appropriées de révision judiciaire des décisions prises par les autorités contractantes. Ils doivent, en particulier, prévoir la possibilité de mesures intérimaires, incluant la suspension des procédures d'attribution des marchés publics, l'annulation des décisions prises illégalement et l'attribution de dommages-intérêts aux parties victimes de l'infraction. Les Directives de l'UE exigent l'application effective et rapide de ces procédures. Mais, étant donné la diversité des systèmes judiciaires des Etats membres de l'UE, il peut être difficile dans la pratique d'apprécier l'efficacité et la rapidité de ces procédures.

Non-discrimination : Ce principe, applicable entre les Etats membres de l'UE, est établi par le Traité de Rome qui interdit, dans l'adjudication des marchés, toute discrimination ou restriction fondée sur la nationalité et l'utilisation de restrictions quantitatives des importations ou toute mesure ayant des effets équivalents.

Utilisation de normes internationales : Les règles de l'UE imposent l'utilisation de normes techniques reconnues dans la définition des spécifications, les normes européennes primant sur les normes nationales.

En mai 2000, la Commission européenne a introduit des propositions visant à consolider et à moderniser le cadre de réglementation des marchés publics. Ces propositions se caractérisent principalement par le regroupement dans un texte unique des directives sur les travaux publics, les approvisionnements et les services, par des incitations à utiliser plus largement les technologies de l'information dans les marchés publics, et par un dialogue amélioré et plus transparent entre les autorités d'adjudication et les soumissionnaires lors de la détermination des conditions du marché. Des initiatives se sont focalisées sur la transparence, la diffusion de l'information et l'accessibilité des procédures d'appel. Les appels d'offres pour les marchés publics sont publiés au Journal Officiel mais sont également accessibles par la voie électronique. Les initiatives électroniques les plus connues sont SIMAP (Système d'Information pour les Marchés Publics) et TED (Tenders Electronically Daily). Pour une meilleure compréhension mutuelle, la Commission européenne a élaboré un vocabulaire commun en matière d'approvisionnements, qui est disponible dans toutes les langues européennes. La Commission a également élaboré des guides d'explication du droit communautaire dans ce domaine. Le but de ces publications est de sensibiliser les entreprises aux possibilités qu'offrent les marchés publics.

Source : Commission européenne.

La protection juridique des soumissionnaires varie en fonction de la valeur du marché et n'assure pas une protection a priori des offres inférieures au seuil fixé par l'UE. Au-delà de ce seuil, tout soumissionnaire national ou étranger peut faire appel auprès des tribunaux des marchés publics. Là il/elle peut exiger l'application de la loi sur les marchés publics (VOB/A; VOL/A, VOF, Loi contre les restrictions de la concurrence et ordonnance pour les approvisionnements publics). Le tribunal fédéral des marchés publics est situé dans le Bundeskartellamt (BKA). Il statue généralement dans les cinq semaines suivant la réception de la requête. Les seize tribunaux régionaux des marchés publics sont situés dans des institutions différentes de chaque Land. Un appel peut être interjeté devant ces tribunaux lorsqu'un marché public doit être attribué par une entité acheteuse régionale ou locale. Les tribunaux régionaux des marchés publics sont rarement consultés par les acteurs étrangers.

En-dessous du seuil fixé par l'UE, les soumissionnaires n'ont pas le droit de faire appel pour obtenir le respect des dispositions relatives aux marchés publics excepté pour les demandes de dommages-intérêts généraux. Ces dispositions font partie de la loi budgétaire du gouvernement fédéral et des Länder, qui ne contient aucune disposition visant à la protection juridique de l'individu. Les tribunaux des marchés publics n'offrent aucune protection juridique car la Loi contre les restrictions de la concurrence et l'ordonnance pour les marchés publics ne s'appliquent pas.

Encadré 3 Principes généraux des marchés publics en Allemagne

Principe du droit privé

Dans ses achats, l'Etat se comporte comme une entreprise privée et prend par conséquent le statut juridique d'une personne physique dans le contexte des marchés publics.

Principe de concurrence et de transparence

L'Etat identifie les fournisseurs par le biais d'un concours international. Les contrats de services doivent être attribués par concours pour garantir la participation du plus grand nombre de soumissionnaires. Ce qui a des implications sur les procédures d'appel d'offres. Dans la mesure où il existe un grand nombre de possibilités différentes pour conduire une procédure, il faut établir une hiérarchie. On donne la préférence aux offres publiques par rapport aux offres restreintes qui prévalent sur la procédure négociée et l'offre unique. Dès lors qu'une règle de procédure a été choisie, elle ne peut être modifiée à moins que l'offre ne soit résiliée. Un appel d'offres dont le montant est supérieur au seuil établi par l'UE doit faire l'objet d'une publication dans la Gazette officielle de l'UE avant de faire l'objet d'une publication nationale. Désormais, les offres ne peuvent être déclenchées que par la publication d'un avis dans la Gazette officielle de l'UE.

Principe de l'efficacité et de l'efficacité économique sur le long terme

Le choix de l'adjudicataire ne doit pas se faire uniquement sur la base du prix mais sur la base du rapport qualité/prix. Selon la législation de l'UE, les aspects sociaux et environnementaux peuvent être pris en compte.

Principe des marchés décentralisés

En évitant la centralisation des approvisionnements, la concurrence entre les acheteurs peut être maintenue et les structures clientélistes évitées. Toute discrimination arbitraire à l'encontre des soumissionnaires est interdite. Pour offrir aux PME la possibilité d'une participation adéquate au processus d'adjudication, les contrats de construction et les services en free lance sont supposés fractionnés. Ce principe de l'adjudication par lots s'applique uniquement au VOB et au VOL. Afin d'éviter toute concurrence déloyale, aucun soumissionnaire n'est autorisé à améliorer son offre a posteriori pour obtenir un marché.

Principe du consensus

Depuis les années 20, les règles sur les marchés publics sont créées par les comités composés d'autorités contractantes et d'entrepreneurs. En règle générale, les décisions doivent être prises à l'unanimité excepté pour les marchés dans le secteur de la construction où une majorité des trois/quarts est généralement suffisante. Suite à la modification, en 1998, de la loi sur les marchés publics (VgRÄG), les offres d'un montant supérieur au seuil fixé par l'UE sortent de la compétence desdits comités qui ne peuvent, en conséquence, faire de projets de réglementations dans ce domaine.

Principe de la loi budgétaire

Les décisions prises à l'unanimité au sein des comités composés d'autorités contractantes et d'entrepreneurs pour les marchés d'une valeur inférieure au seuil de l'UE sont incorporées à la loi budgétaire du gouvernement fédéral et des Länder. Les comités sont ainsi tenus de prendre des décisions qui reflètent le cadre général de la loi budgétaire et de la comptabilité. Les décisions des comités ont le caractère juridique de directives internes. En conséquence, les soumissionnaires n'ont ni le droit ni la protection juridique requise pour exiger le respect des règles en matière de marchés publics.

Source : Gazette de la loi fédérale 1994 II, p.1724 ff, Marx/Jasper (2001).

2.2 Mesures visant à assurer la non-discrimination

L'application des principes de non-discrimination, de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national, dans l'élaboration et la mise en oeuvre des réglementations vise à assurer une égalité effective de conditions de mise en concurrence de produits et de services analogues, quel que soit leur pays d'origine et, ce faisant, à maximiser une concurrence effective sur le marché. L'application du principe NPF signifie que les mêmes chances sont offertes à tous les producteurs et prestataires de services

étrangers cherchant à entrer sur le marché national, tandis que le traitement national signifie que les producteurs et prestataires de services étrangers bénéficient d'un traitement qui n'est en rien moins favorable que celui dont bénéficient les producteurs et prestataires de services nationaux. Le degré d'encouragement actif à respecter ces deux principes clés du système d'échanges multilatéraux lors de l'élaboration et de l'application des réglementations permet de jauger utilement les efforts globaux d'un pays pour promouvoir un système de réglementation favorable aux échanges et à l'investissement.

2.2.1 *Aperçu général*

La politique de l'Allemagne concernant la non-discrimination dans l'application de ses réglementations nationales relatives aux échanges est profondément ancrée dans le contexte de son adhésion à l'OMC et à l'Union européenne. La seule exception spécifique à la clause NPF maintenue par l'Allemagne dans son accord avec l'OMC (AGCS) est le secteur de la location de bateaux sans personnel itinérant et de bateaux de location avec équipage.

2.2.2 *Non-discrimination dans la réglementation nationale*

En tant que membre de l'UE et de l'OMC, l'Allemagne s'est engagée à se conformer dans ses réglementations nationales aux principes du traitement national et de la clause NPF. Le pays s'enorgueillit d'avoir mis en place les mécanismes nécessaires à la mise en oeuvre de ces politiques dès le début du 20^{ème} siècle. L'accord établissant l'OMC et les accords connexes ont été transposés dans le droit allemand via un instrument conventionnel au sens où l'entend la phrase 1 de l'article 59(2) de la Loi fondamentale. Ces accords sont donc applicables et doivent être observés par toutes les administrations publiques.

Dans le domaine du commerce des services, l'Allemagne a demandé à être exemptée de la clause NPF pour les services de location de bateaux sans personnel itinérant et de location de bateaux avec équipage. En agissant ainsi, l'Allemagne aimerait faire en sorte que l'affrètement de bateaux étrangers par des clients résidant en Allemagne soit assujéti à la condition de réciprocité. Par ailleurs, l'Allemagne adhère à la liste des exemptions de la clause NPF prévue par l'AGCS pour l'ensemble de l'UE, aux calendriers des engagements d'accès au marché et au traitement national.³ Ces exemptions sont constituées d'exemptions applicables à l'ensemble de l'UE et d'engagements qualifiés par les restrictions supplémentaires ajoutées par les Etats membres et remplaçant bien souvent des engagements complets par des engagements partiels ou des limitations non bornées.

Dans le domaine des marchés publics, la non-discrimination et l'égalité de traitement des soumissionnaires internationaux sont censés constituer un principe fondamental de la législation de l'UE. La seule exception est la possibilité pour les autorités contractantes, dans le domaine de la fourniture d'eau potable ou d'énergie ou dans le secteur des transports, de rejeter des offres de services dans lesquelles plus de 50% des biens proviennent de pays extérieurs à l'Espace économique européen et avec lesquels il n'existe pas d'autre accord de réciprocité d'accès au marché. Si deux offres ou plus portant sur des biens sont d'un montant identique, la soumission doit être rejetée (Article 36 UE directive 93/38/CEE, mise en oeuvre à la section 12 de l'ordonnance sur les marchés publics). Toutefois, dans le processus d'élaboration des lois, il n'est pas clairement établi si les comités d'autorités contractantes et d'entrepreneurs représentent dûment les intérêts des acteurs internationaux dans la mesure où ils sont composés de titulaires historiques et n'ont pas une participation étrangère adéquate.

³. Gazette de la loi fédérale 1994 II, p. 1438, p. 1723 ff.

On recense très peu de dispositions particulières ou d'exceptions relatives à la non-discrimination dans des secteurs particuliers. Selon la Loi de 1998 pour le secteur de l'énergie, une entreprise d'électricité peut refuser l'accès au système à des fournitures en provenance de l'étranger jusqu'à fin 2006 à moins qu'un client du pays étranger en question puisse également être livré depuis l'Allemagne⁴.

2.2.3 Accords préférentiels

Les accords préférentiels accordent un traitement plus favorable à des pays spécifiés et constituent donc des dérogations intrinsèques au principe NPF. Le degré de participation d'un pays aux accords préférentiels n'est pas en soi une indication d'un défaut d'attachement au principe de non-discrimination. Pour évaluer cet attachement, il est important de considérer l'attitude des pays participants vis-à-vis des non membres eu égard à la transparence et au risque d'effets discriminatoires. Les pays tiers doivent voir accès aux informations relatives au contenu et à l'exécution des accords préférentiels pour pouvoir faire des évaluations avisées de leur impact sur leurs propres intérêts commerciaux. En outre, les approches de fond des questions de réglementation telles que l'évaluation des normes et de la conformité peuvent introduire un risque de traitement discriminatoire des pays tiers si, par exemple, il est difficile pour des pays tiers de se conformer aux normes reconnues par les partenaires d'un accord préférentiel.

L'Allemagne figurant parmi les membres fondateurs de l'UE, son régime réglementaire et ses schémas commerciaux ont été profondément affectés par les efforts déployés en vue de la création d'un Marché Unique européen. Si les normes et les résultats n'ont pas toujours été jugés satisfaisants par les partenaires commerciaux tiers, on s'est néanmoins efforcé de maintenir le processus ouvert à ces pays et d'appliquer les politiques régionales sur une base NPF. Au niveau européen, un certain nombre d'accords préférentiels ont été conclus. Les plus notoires sont les accords conclus avec les pays de l'AELE, les accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale et les pays méditerranéens, les accords de Cotonou avec les pays du groupe ACP et le Système généralisé de Préférences pour les pays en développement. La transparence est assurée via toute une série de moyens dont l'internet et des publications comme le Bulletin européen. En outre, la Commission européenne notifie à l'OMC tous nouveaux accords préférentiels. Le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC passe en revue tous les accords préférentiels dans le cadre d'un processus consistant notamment en des questions et des réponses écrites. Dans ce contexte, le mécanisme de l'OMC pour le règlement des litiges offre un recours aux tiers qui considèrent avoir subi un préjudice. Lorsque de nouveaux accords préférentiels sont en cours de négociation, le Conseil européen examine des questions telles que la compatibilité avec toutes les règles pertinentes de l'OMC, l'impact sur d'autres engagements externes de l'UE et la probabilité pour que l'accord favorise une avancée du système d'échanges multilatéraux. En outre, l'Allemagne a signé plus de 120 accords bilatéraux portant sur la promotion et la protection de l'investissement.

2.3 Mesures visant à éviter les restrictions inutiles aux échanges

Pour atteindre un objectif réglementaire particulier, les décideurs doivent favoriser les réglementations qui ne restreignent pas les échanges plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, en tenant compte des risques qu'impliquerait le fait de ne pas le réaliser. On pourrait, par exemple, prendre comme base d'une réglementation technique des normes fondées sur la performance plutôt que des normes de conception, ou envisager de recourir à un système de taxes ou de permis négociables en lieu et place des réglementations pour atteindre le même objectif légitime. Au niveau de la

⁴ Article 4 section 2, correspondant à l'article 19(5) de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ; Journal officiel n° L 027 du 30/01/1997 p. 20

procédure, l'adhésion effective à ce principe implique de voir dans quelle mesure des dispositions spécifiques imposent aux autorités de réglementation d'éviter les restrictions inutiles aux échanges ou les y encouragent, et quelle est la raison d'être d'éventuelles exceptions ; comment est évalué l'impact de nouvelles réglementations sur l'investissement et le commerce international ; dans quelle mesure les organes de la politique commerciale mais aussi les négociants et les investisseurs étrangers sont consultés dans le cadre du processus réglementaire et les moyens de faire en sorte que les étrangers aient accès au mécanisme de règlement des litiges.

2.3.1 *Aperçu général*

L'évaluation de l'impact de la réglementation (RIA) est pour l'Allemagne un concept relativement nouveau et il est encore trop tôt pour estimer l'efficacité et l'efficacé de ces mesures. Dans sa forme actuelle, cette évaluation ne remonte qu'aux dernières révisions, en 2000, du paragraphe 44 des Procédures conjointes. Mais des éléments importants de cette évaluation sont à l'ordre du jour depuis 1984 ("Blue Test Questions"). Le manque actuel d'évaluations n'est donc pas tellement dû à la nouveauté de celle-ci qu'au manque général d'évaluations dans ce domaine. Actuellement, aucun effort n'est fait pour évaluer l'impact implicite ou explicite des réglementations sur le commerce et l'investissement.

En principe, les acteurs internationaux se heurtent aux mêmes tracasseries administratives que les acteurs nationaux. Mais, dans la mesure où ils sont confrontés à un cadre réglementaire différent de celui de leur pays d'origine, l'exactitude et la précision avec lesquelles les réglementations sont appliquées peuvent être particulièrement lourdes pour eux. Si cela garantit une prévisibilité légale cela rend l'accès au marché plus difficile, plus onéreux et plus long pour les acteurs étrangers. Les agences de l'IDE visent, entre autres choses, à aider les négociants et les investisseurs dans leurs interactions avec l'administration. Toutefois, leur impact pourrait être limité par l'organisation hétérogène de ces bureaux. Les douanes ont pris des mesures importantes en vue de faciliter leurs procédures et elles ont mis en place un système en ligne dans le but ultime d'offrir un service sans papier. L'Allemagne a reconnu la nécessité de réduire la paperasserie et établi, dans un premier temps, une division de lutte contre la bureaucratie ou des guichets uniques de conseil juridique au niveau local.

2.3.2 *Evaluation de l'impact des réglementations sur les échanges*

Les efforts du gouvernement allemand pour évaluer l'impact des réglementations ne s'attaquent pas explicitement aux problèmes liés au commerce et à l'investissement, défini comme l'impact de la réglementation intérieure sur le commerce et l'impact des réglementations commerciales sur les échanges. Comme pour tous les Etats membres, la compétence de la politique commerciale est du ressort de la Communauté ; toutefois, de nombreux aspects de la mise en oeuvre des politiques commerciales de la Communauté et des réglementations connexes se manifestent au niveau national, avec des risques potentiels d'obtention imparfaite de règles de jeu uniformes. Des discussions sont donc en cours pour établir s'il ne faut pas procéder à une évaluation spécifique de l'impact de la réglementation sur le commerce, en particulier dans la mesure où en Allemagne cette évaluation est ouverte à chaque type de résultat possible.

En Allemagne, la RIA est un concept relativement nouveau qui bénéficie d'une priorité dans le cadre du programme "Un Etat moderne, une administration moderne" de l'actuel gouvernement.⁵ La valeur ajoutée de cette évaluation réside dans l'amélioration de la qualité et la réduction de la quantité des réglementations car elle permet de mieux prendre en considération son impact économique. Dans la mesure où la plupart des départements de la fonction publique allemande ont une expérience juridique, l'attention portée aux effets économiques des lois et des réglementations représente une innovation importante.

Dans le contexte de la RIA, l'approche consensuelle de l'élaboration des règles est perçue comme un avantage. Lorsque des projets de règles juridiques ont été élaborés, plusieurs tests pratiques peuvent être effectués dans le but de prédire leurs conséquences potentielles. De même, dès lors qu'une réglementation est en place, le pays vise à porter une attention adéquate aux effets secondaires des règles et à évaluer si elles ont atteint leur but. Les efforts d'évaluation de l'impact des dispositions des marchés publics revêtent un intérêt particulier pour la communauté commerciale. Etant donné la nouveauté de l'approche RIA, il est encore trop tôt pour évaluer ses résultats.

2.3.3 Réduction du poids des contraintes administratives pour les entreprises

Le type et le degré de difficultés auxquelles se heurtent les acteurs internationaux en matière de procédures administratives ne sont pas sensiblement différents de ceux auxquels se heurtent les entreprises nationales. Néanmoins, en dépit de l'avantage évident de la prévisibilité juridique, il est probablement plus difficile aux étrangers de les surmonter du fait de la rigueur de l'administration allemande. La structure fédérale du pays constitue probablement une difficulté supplémentaire pour la maîtrise de l'architecture juridique globale et la compréhension des responsabilités spécifiques des différents niveaux de gouvernement.

Les enquêtes effectuées par le "Global Competitiveness Report", "The World Competitiveness Yearbook", "Perspektive-Deutschland.de" et "Bureaucracy-Impediment to Enterprise Creation" indiquent que la communauté commerciale est bien consciente du problème que peut poser la paperasserie administrative. Selon le Global Competitiveness Report, la compétence du personnel du secteur public est inférieure à la valeur médiane de 3,5 observée pour les 75 pays étudiés ; il en va de même du poids global de la réglementation. En revanche, l'Allemagne se situe aux alentours de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est des charges liées aux start-ups et aux licences et du délai de création d'une entreprise⁶ (Tableau 3). Le World Competitiveness Yearbook attribue à l'Allemagne une note de 2,77 sur dix qui montre bien que la bureaucratie est une entrave aux activités commerciales.⁷ Perspektive-Deutschland.de indique que sur dix candidats à la création d'entreprises six voient dans le poids de la réglementation le principal obstacle,

⁵ On trouvera les principales sources d'information sur la conduite de l'évaluation de l'impact de la réglementation dans la directive préparée par le ministère de l'Intérieur sur la base des travaux de l'Université de Speyer et de l'article 44 des Règles de procédure conjointes.

⁶ Porter/Sachs/Cornelius/Schwab, 2002. L'indice utilise une approche duale. La première approche, conduite par Sachs, se focalise sur "l'ensemble des institutions et des politiques économiques qui encouragent des taux élevés de croissance économique à moyen terme". La seconde, conduite par Porter, utilise des indicateurs microéconomiques pour "mesurer l'ensemble des institutions, des structures du marché et des politiques économiques qui encouragent des niveaux élevés de prospérité actuelle". L'indice évalue le potentiel productif de 75 économies. Les deux approches associent des données objectives et des données d'enquête. L'enquête d'opinion effectuée auprès des dirigeants indique les perspectives de chefs d'entreprises du monde entier. En 2001, 4 600 réponses émanant d'éminents dirigeants ont été reçues. L'indice reflète donc les perceptions et les points de vue des milieux d'affaires.

⁷ IMD, 2002. The World Competitiveness Yearbook couvre 40 pays. L'enquête associe des statistiques provenant de sources internationales, régionales et nationales et une enquête d'opinion effectuée auprès de dirigeants. 3 532 réponses ont été reçues en 2002.

les risques financiers arrivant en deuxième position⁸ (Figure 5). “Bureaucracy-Impediment to Enterprise Creation”⁹ constate que la création d'une nouvelle entreprise sur six est retardée par les conditions à remplir pour l'obtention de permis et licences. En règle générale, le retard est principalement imputable à l'octroi de permis de construire et d'autorisations de création et d'exploitation d'entreprises. Le processus est encore retardé par le fait que traditionnellement une institution publique ne peut accorder une autorisation que si d'autres autorités publiques concernées ont donné leur accord. L'administration est en général perçue comme amicale bien que les créateurs de start-ups aient souvent des difficultés à comprendre les textes de lois.

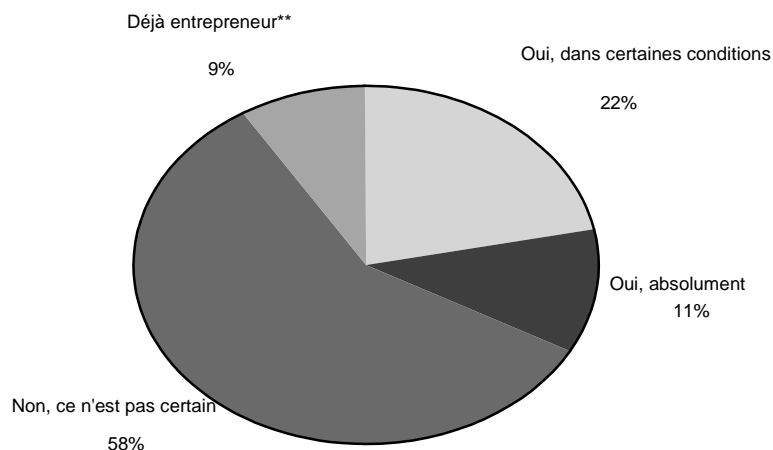
⁸ T-Online/Stern/McKinsey, 2002. Perspektive-Deutschland.de est une enquête en ligne effectuée en 2001 par T-Online, Stern et McKinsey. Ses résultats reflètent les points de vue des 170 000 citoyens allemands de 28 à 59 ans ayant participé à l'étude.

⁹ Deutsche Ausgleichsbank, 1999. “Bureaucracy-Impediment to Enterprise Creation” est une étude conduite en 1998 par Deutsche Ausgleichsbank. Six mille cinq-cent clients de la banque ont été interrogés et leur expérience de l'administration a été quantifiée.

Tableau 3 : Poids de l'administratif dans les pays de l'OCDE						
	Compétence des agents publics	Poids de la réglementation	Etendue de la paperasserie administrative	Poids de l'administratif pour les start-ups	Autorisations de création d'entreprise	Nb de jours que prend la création d'une entreprise
Description	La compétence du secteur public est (1=inférieure à celle du secteur privé, 7=supérieure à celle du secteur privé)	Les réglementations administratives dans votre pays sont (1=lourdes, 7=pas lourdes)	Combien de temps la direction générale de votre entreprise consacre-t'elle à travailler avec les agences gouvernementales ou sur les réglementations? (1=moins de 10% de son temps, 2=10-20%, 3=21-30%, ..., 8=71-80%)	Dans votre pays, démarrer une nouvelle activité est en général une tâche (1=longue et extrêmement difficile, 7=facile)	Quel est approximativement le nombre d'autorisations dont vous avez besoin pour créer une nouvelle entreprise? (réponse médiane indiquée pour chaque pays)	Compte tenu des conditions d'obtention des permis et licences, quel est le nombre de jours que prend généralement la création d'une nouvelle entreprise dans votre pays? (réponse médiane indiquée pour chaque pays)
Australie	3.2	3.6	2.5	5.4	5.0	30.0
Autriche	3.2	3.2	2.0	4.3	5.0	35.0
Belgique	2.8	2.8	1.5	4.8	8.0	90.0
Canada	3.4	3.7	2.1	5.5	3.0	22.0
République tchèque	2.3	3.4	1.8	4.3	4.0	60.0
Danemark	3.3	3.1	1.7	4.9	3.0	30.0
Finlande	3.3	5.3	1.6	6.3	3.0	22.5
France	3.5	2.7	1.8	4.1	5.0	30.0
Allemagne	3.1	3.4	1.6	4.8	3.0	30.0
Grèce	1.8	2.8	2.4	3.5	6.5	60.0
Hongrie	2.8	3.7	2.5	5.4	5.0	45.0
Islande	3.3	5.5	1.6	6.0	3.0	5.0
Irlande	3.6	4.5	1.8	5.1	3.0	15.0
Italie	2.3	2.4	2.6	4.1	10.0	105.0
Japon	3.8	3.0	1.4	4.5	3.0	30.0
Corée	3.0	2.9	1.9	4.2	10.0	30.0
Luxembourg	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Mexique	2.6	2.4	2.5	3.2	10.0	90.0
Pays-Bas	3.1	4.4	1.4	5.5	3.0	10.0
Nouvelle-Zélande	3.3	3.7	1.9	5.7	3.0	10.0
Norvège	3.0	2.9	1.5	5.1	5.0	10.0
Pologne	2.7	3.3	2.1	5.2	3.0	30.0
Portugal	2.2	2.8	2.1	4.4	5.0	60.0
République slovaque	2.0	3.0	3.2	2.8	5.0	30.0
Espagne	3.2	4.7	1.8	4.4	5.5	60.0
Suède	3.7	4.0	1.7	5.7	5.0	25.0
Suisse	3.0	4.6	1.4	5.6	3.0	24.0
Turquie	2.1	2.4	2.9	4.1	5.0	45.0
Royaume-Uni	3.1	3.9	1.8	5.6	2.0	7.0
Etats-Unis	2.7	4.0	1.7	6.0	4.0	30.0

Source : Porter, M., J. Sachs, P. Cornelius, and K. Schwab (2002). *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press, Oxford and New York.

Figure 5: Disposition à démarrer une nouvelle activité (*)



* Question: Envisageriez-vous de démarrer une nouvelle activité?, en pourcentage des personnes ayant répondu à l'enquête.

** Entrepreneurs, travailleurs indépendants, entrepreneurs à temps partiel.

Source: T-Online/Stern/McKinsey (2002). "Perspektive Deutschland: Projektbericht zur Grössten Online-Umfrage Deutschlands."

Le programme "Un Etat moderne, une administration moderne" de l'actuel gouvernement et "l'Agenda 2010" donnent la priorité aux initiatives visant à réduire le poids de l'administratif. Le ministre fédéral de l'Economie et du Travail a créé une division de lutte contre la bureaucratie dont l'objectif est de contrôler et de réduire la paperasserie. Le pays étend en outre l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Dans le cadre de ces programmes de réforme, l'Allemagne a déjà réussi à mettre en ligne plus de 170 procédures administratives. "Bund online 2005" est une initiative de gouvernement électronique qui continue à représenter une partie importante du programme "Un Etat moderne, une administration moderne" et de "l'Agenda 2010". Au niveau local, des mesures ont été prises également. Le gouvernement vise en particulier à mettre en place, à moyen terme, des guichets uniques dans tout le pays afin d'améliorer l'interface entre les entreprises et les autorités locales.¹⁰

Différentes agences de l'IDE offrent leur concours aux investisseurs étrangers dans leurs interactions avec l'administration. Au niveau fédéral, c'est le cas du Conseil industriel à l'investissement et du Commissaire fédéral pour l'investissement étranger en Allemagne (foreign-direct-investment.de). Au niveau régional, on recense 1 000 bureaux dont le but est d'attirer l'IDE. En dépit de l'avantage de la large couverture donnée à ce problème, la structure hétérogène de ces bureaux risque de continuer à causer des difficultés aux entreprises étrangères.

¹⁰ Par exemple, l'initiative "*Gründerfreundliche Kommune*", gruenderfreundliche-kommune.de.

Encadré 4 Promouvoir la compétitivité via l'amélioration de l'environnement des entreprises :

Initiatives de simplification au sein de l'Union européenne *

Les efforts visant à améliorer l'environnement des entreprises par une amélioration de la qualité et une réduction du poids des réglementations ont joué un rôle central dans la stratégie européenne de création du Marché Unique. Les initiatives visant à simplifier l'environnement des entreprises en Europe sont le projet SLIM de simplification de la législation relative au marché intérieur, la Task Force "Simplifier l'environnement des entreprises (BEST)" et le Panel témoin d'entreprises européennes.*

Lancé en 1996, le projet SLIM consiste en un mécanisme d'évaluation a posteriori de l'impact de la réglementation et de consolidation. De petites équipes composées de fonctionnaires des différents Etats membres et d'utilisateurs de la législation, passent en revue la législation de la Communauté dans des secteurs particuliers en vue de faire des suggestions concrètes de simplification. Ces suggestions, qui ne sont pas obligatoires, peuvent ensuite servir de base à des amendements proposés au Conseil par la Commission. Pour ce faire, on se concentrera sur les dispositions qui engendrent des contraintes administratives et des coûts de mise en oeuvre excessifs, des interprétations et des modalités d'application nationales divergentes ou des difficultés d'application. Les domaines à examiner peuvent être proposés par les autorités de régulation ou les associations professionnelles, qui devraient indiquer les problèmes à traiter et les avantages attendus de la simplification. La législation passée en revue a habituellement au moins 5 ans d'existence de sorte que l'on puisse identifier correctement ses points forts et ses points faibles.

Depuis 1996, des revues SLIM ont été effectuées dans 14 secteurs incluant les plantes d'ornement, la classification des substances dangereuses, le pré-conditionnement, les produits de construction, les engrais, la compatibilité électromagnétique, la banque, l'assurance et le droit des sociétés, la reconnaissance des diplômes, les règles de sécurité sociale, la TVA, les statistiques du commerce intérieur et la nomenclature du commerce extérieur. La Commission a proposé une législation amendée pour six de ces secteurs et trois de ces législations ont été adoptées par le Conseil et le Parlement. Des propositions sont en cours pour les secteurs restants. L'efficacité du projet a été examinée par la Commission, qui a souligné l'importance d'un suivi approprié par les institutions de l'UE des suggestions concrètes faites par les équipes du projet SLIM. De fait, les recommandations SLIM sont formulées en moyenne dans les six mois mais par la suite le processus est assez long. Comme les coûts et la paperasse liées aux réglementations nationales et régionales ont été estimés à 3-5% du PIB, certaines équipes du projet SLIM ont essayé d'incorporer des revues parallèles de la mise en oeuvre nationale de la législation communautaire examinée. Toutefois, ces tentatives étaient trop ambitieuses pour aboutir compte tenu des moyens financiers et humains dont disposaient les équipes. Il a donc été proposé de compléter les revues SLIM par des exercices parallèles coordonnés dans les Etats membres.

BEST a été créé en 1997 pour étudier l'environnement administratif et réglementaire et soutenir les mesures qui affectent directement la compétitivité des PME. La Task Force est composée de représentants des entreprises, d'agents publics et d'universitaires. Ses recommandations portent essentiellement sur l'accès au financement, la gestion des ressources humaines et la formation, l'innovation et le transfert de technologie, de même que sur tous les aspects de l'administration publique et ses contacts avec les entreprises. Concernant l'amélioration de l'administration publique, on a insisté en particulier sur le fait que l'évaluation de l'impact de la réglementation sur les entreprises doit être au coeur du processus de prise de décision, que le lancement des PME doit être facilité par une simplification des procédures applicables et que la transparence et l'efficacité des règles de fonctionnement doivent être améliorées. Un Plan d'action a été établi en 1999 sur la base du rapport BEST. La plupart de ses actions sont actuellement engagées.

Les panels témoins d'entreprises européennes ont été mis en place en 1998 à titre de projets pilotes dans le cadre du système d'évaluation de l'impact sur les entreprises de la Commission européenne. Les panels sont destinés à compléter les procédures de consultation existantes et visent à évaluer les coûts de la mise en conformité et des contraintes administratives, en particulier dans le secteur du commerce et de l'industrie, et à identifier les solutions alternatives. Ils seront mis en place au niveau national dans chaque Etat membre s'étant porté volontaire pour participer au projet et fonctionner selon les traditions et procédures de consultation de l'Etat membre. Les panels devront réunir des entreprises représentatives des secteurs concernés et travailler dans des délais très brefs pour éviter de retarder le processus législatif. Leurs conclusions seront ensuite introduites dans l'analyse coût-avantage entreprise par la Commission.

Durant la phase d'expérimentation, des panels d'entreprises témoins ont été réunis pour évaluer les propositions sur la représentation fiscale de la TVA, la comptabilisation et les déchets des équipements électriques et électroniques. Ces panels ont permis de consulter entre 1 067 et 1 744 entreprises en Europe. Le pourcentage de réponses au questionnaire a été compris entre 35% et 43%. Après chaque consultation a été émis un rapport expliquant les opinions des personnes ayant répondu et les mesures que la Commission envisage au vu de ces opinions. Après deux consultations sur des questions moins litigieuses, le panel sur les déchets électriques et électroniques a montré que 77% des entreprises affectées voient dans la proposition une contrainte administrative et qu'environ la moitié d'entre elles estiment qu'elle nécessiterait des investissements supplémentaires. La Commission prendra en compte ces inquiétudes lorsqu'elle finalisera sa proposition.

Note: *) Le Livre Blanc : Gouvernance européenne a évalué l'efficacité de l'application de la loi européenne dans les quinze pays membres et classé l'Allemagne à la onzième place. L'indice analyse le niveau d'infraction, l'application et la mise en oeuvre des traités et des réglementations (Commission européenne, 2001).

Source : Commission européenne “*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Réexamen de SLIM : Simplifier la législation relative au marché intérieur*” COM (2000)104 final ; Commission européenne “*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Stratégie pour le marché intérieur européen*” COM (1999)464 ; Commission européenne “*Plan d'action pour la promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité*” COM(1998)550 final ; Communautés européennes “*Rapport de la Task Force "Simplification de l'environnement des entreprises"*”, Vol. I et II, 1998 ; Commission européenne “*Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Le panel d'entreprises : un projet pilote*”, 1998.

2.3.4 Procédures douanières

Les coûts imposés par les procédures douanières ont suscité de la part des entreprises une attention croissante. Les procédures douanières englobent les formalités et les procédures de collecte, de présentation, de communication et de traitement des données exigées par les douanes pour les mouvements de marchandises dans le cadre du commerce international. Les coûts sont générés par la fourniture des documents requis (pour se les procurer et les remplir) et leur traitement et par les délais de traitement du fret aux frontières. Les objectifs des procédures douanières (collecter les recettes, compiler les statistiques, faire en sorte que le commerce s'effectue conformément aux réglementations applicables, comme celles visant à protéger la santé et la sécurité des personnes, la faune, l'environnement, à prévenir les pratiques trompeuses, etc.) doivent être poursuivis de manière à faire en sorte que les procédures ne créent pas d'obstacles inutiles aux échanges internationaux. En d'autres termes, sans procédures douanières simplifiées, rapides et sécurisées, l'abaissement des barrières au commerce risque de ne pas atteindre l'objectif de pleine efficacité de la libéralisation.

L'administration allemande des douanes a pris des mesures en vue de s'adapter à l'évolution des échanges dans un contexte de mondialisation. Un exemple important est le domaine de la gestion des risques qui est perçu comme un outil d'accélération des échanges assurant la confiance dans le niveau de mise en oeuvre de la réglementation. L'administration a une institution centralisée d'analyse des risques (ZORA), qui coordonne les mesures visant à protéger le pays contre les risques monétaires et non monétaires. Le service des douanes profite ainsi de son réseau local qui couvre toute l'Allemagne. ZORA est en outre engagée dans des coopérations internationales et échange des profils de risque avec ses homologues de par le monde.

Dans le domaine de la simplification douanière, l'Allemagne a pris un certain nombre de mesures pour améliorer certaines procédures existantes. Ces mesures, qui vont dans le sens des règles européennes établies par le Code des douanes communautaire, ont aidé l'administration et les négociants à perdre moins de temps, à réduire leurs coûts et à interagir plus efficacement (Bundesministerium der Finanzen, 2002). Dorénavant, l'Allemagne appuie le code des douanes de l'UE dans le cadre de son offensive en vue de réduire les tracasseries administratives du commerce international. Elle a prévu, en outre, de ratifier d'ici mi-2003, de concert avec l'UE, la version révisée de l'accord de Kyoto de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).¹¹

Au niveau européen, l'initiative de douanes électroniques poursuit un double objectif. Le premier est de mettre l'administration des douanes en ligne et d'améliorer la gestion de l'interface ; le deuxième est de regrouper les différentes procédures en trois éléments uniques : des méthodes pour les importations, des méthodes pour les exportations et des méthodes pour les marchandises non soumises au dédouanement. Cela diminuera le nombre des dispositions et encouragera la transparence.

L'Allemagne met en oeuvre la première partie de l'initiative de douanes électroniques via la procédure automatisée de tarification et de douanes locales ATLAS. ATLAS est une solution intégrée de TI qu'il est prévu d'utiliser dans tous les bureaux de douanes du pays d'ici à juin 2003. Elle remplacera les différents systèmes de TI isolés mis en place auparavant (ALFA, DOUANE, ZADAT). L'objectif ultime d'ATLAS est d'éliminer le papier dans les procédures, ce qui permettra aux négociants d'effectuer les déclarations de douane à l'avance, directement depuis leur lieu d'exploitation. A l'instar d'autres systèmes européens, ATLAS est confronté au fait que certaines dispositions de la Commission européenne ne peuvent être appliquées au système dans la mesure où elles requièrent un jugement humain. En outre, certaines Directions générales (DG) de la Commission européenne exigent toujours la preuve papier des déclarations de douane ce qui, pour le moment, limite la possibilité pour ATLAS d'offrir un service sans papier. Quant au deuxième pilier, ATLAS applique actuellement les procédures conformément à la structure allemande. Dès qu'un consensus aura été trouvé au niveau européen, le système sera modifié.

Pour encourager un dialogue constructif avec les milieux d'affaires; les autorités douanières allemandes se sont lancées dans une série de mesures visant à créer la confiance. Légalement, cela se reflète dans les récents décrets douaniers. A titre d'exemple, les agents des douanes se réunissent régulièrement avec des associations professionnelles au sein de groupes de travail. En outre, les douanes allemandes se sont engagées dans des mesures de facilitation telles que l'application de procédures simplifiées de déclaration, des procédures de dédouanement local et de traitement des déclarations de douanes incomplètes. Dans ce dernier cas, les déclarations peuvent être traitées soit dès que certaines déclarations initiales ont été faites soit lorsque des marchandises sont enregistrées dans les locaux du consignataire. Elles sont ensuite publiées pour les procédures douanières pratiquement sans implication directe des autorités douanières. Plus de 80% des importations et des exportations sont traitées selon l'une de ces procédures.

¹¹ La "Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers" (Convention de Kyoto) est entrée en vigueur en 1974. L'objectif de cette convention était de simplifier et d'harmoniser les procédures douanières des différents pays. En juin 1999, le Conseil de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a adopté un texte révisé afin d'adapter la convention au développement des échanges internationaux. Les nouvelles procédures amélioreront la transparence et l'harmonisation des procédures douanières grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des techniques modernes de dédouanement fondées sur l'analyse du risque. La mise en oeuvre de la convention démarrera lorsque les quarante parties contractantes l'auront signée. Jusqu'ici douze pays ont signé le traité.

2.4 Utilisation de mesures harmonisées au niveau international

L'application de normes et réglementations différentes pour des produits similaires dans différents pays, qui s'explique souvent par des raisons naturelles et historiques liées au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou aux traditions de production, expose les entreprises désireuses de participer au commerce international à des coûts importants et quelquefois prohibitifs. Les milieux d'affaires internationaux ont appelé d'une manière forte et persistante à une réduction des coûts engendrés par la disparité des réglementations. Un moyen d'y parvenir est d'établir les réglementations intérieures sur la base de mesures harmonisées au niveau international, comme les normes internationales, lorsqu'elles apportent une réponse appropriée aux préoccupations de l'opinion publique nationale. Avec l'entrée en vigueur de l'Accord OTC de l'OMC, qui encourage les pays à fonder leurs exigences techniques sur des normes internationales et à éviter les procédures d'évaluation de la conformité, plus strictes que nécessaire pour créer la confiance dans le marché, l'utilisation de normes internationales harmonisées a pris une importance de premier plan dans le système des échanges internationaux. Au sein de l'Union européenne, la réduction des barrières aux échanges liées aux normes à l'intérieur du Marché Unique, a été également une grande priorité. Cet objectif se reflète clairement dans la "nouvelle approche" de l'harmonisation technique définie en 1985 par le Conseil européen. Dans cette approche, les autorités publiques de l'UE définissent des exigences communes juridiquement contraignantes pour atteindre un certain objectif général tel que la sécurité mais ne spécifient pas les solutions techniques et imposent aux organismes européens de normalisation d'élaborer des normes européennes répondant à ces exigences. En principe, les fabricants sont libres de choisir les solutions appropriées qui se conforment à ces exigences. Mais, ils ont clairement avantage à utiliser des normes européennes harmonisées car cela donne à leurs produits une présomption de conformité aux exigences essentielles.

Lorsque l'harmonisation des mesures réglementaires n'est pas jugée possible ou nécessaire, la reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires d'autres pays pour l'obtention du même objectif réglementaire peut être la solution la plus appropriée pour réduire les barrières techniques liées à des réglementations divergentes. En dépit du développement de normes mondiales, il subsiste de nombreux domaines dans lesquels prévalent des réglementations nationales spécifiques empêchant les fabricants de vendre leurs produits dans différents pays et de profiter pleinement des économies d'échelle.

2.4.1 Aperçu général

En Allemagne, l'harmonisation internationale des normes et réglementations techniques se conforme dans une large mesure aux politiques européennes de normalisation. L'institut allemand de normalisation (DIN) vise à promouvoir le commerce international par l'adoption de normes harmonisées au niveau européen et international.

2.4.2 Mesures prises pour encourager l'utilisation de mesures internationales harmonisées

Les normes européennes et allemandes sont de plus en plus des transpositions de normes internationales effectuées par des organismes internationaux de normalisation tels que l'ISO, la CEI et l'UIT; de même, diverses initiatives ont été développées au niveau européen pour promouvoir la transparence et la coopération au niveau international. Outre le travail de normalisation mandaté par la Commission, la plupart des normes sont préparées à la demande de l'industrie.

En Allemagne, le processus de normalisation est entrepris en étroite collaboration avec toutes les parties concernées tels que les autres Etats membres de l'UE (via l'adhésion de tous les organismes nationaux de normalisation de l'Union européenne), l'industrie et les consommateurs (via la représentation des associations industrielles, de consommateurs et syndicales aux comités techniques et groupes de travail

responsables de la préparation des normes) et les partenaires commerciaux (via l'association avec l'AELE et d'autres pays et les accords de coopération décrits ci-dessous). Les normes produites sont publiées par les organismes de normalisation sous un format papier ou électronique.

Le numéro d'identification des normes européennes identifie clairement la relation avec les normes internationales. Ainsi, à chaque fois qu'une norme du CEN est une transposition d'une norme ISO, elle est référencée par le même numéro auquel on se borne à rajouter le préfixe européen en vis-à-vis du préfixe ISO (par exemple NE-ISO 5079 sur les fibres textiles).

Des accords de coopération ont été signés entre l'ISO et le CEN (Accord de Vienne) et entre la CEI et le CENELEC (Accord de Dresde) pour assurer le degré le plus élevé possible de rapprochement des normes européennes et des normes internationales et éviter les doublons. L'ETSI et l'UIT préparent actuellement un accord similaire pour prendre en compte la spécificité du secteur des télécommunications.

En outre, l'Union européenne est partie prenante dans l'accord CEE-ONU de 1958 sur les normes automobiles. Cet accord fournit une base pour l'homologation technique des équipements et des pièces des véhicules à moteur. Il a été complété par des réglementations additionnelles élaborées par le Groupe de travail CEE-ONU sur la construction des véhicules. Les réglementations CEE-ONU ont joué un rôle majeur dans le processus d'harmonisation des réglementations au sein de l'Union européenne. Trente-cinq d'entre elles ont été reconnues équivalentes aux directives de l'UE qui spécifient les exigences techniques pour l'homologation des véhicules à moteur.

Encadré 5 Harmonisation au sein de l'Union européenne : La nouvelle approche et l'approche globale

Les articles 100 à 102 du Traité de Rome sur le rapprochement des législations reconnaissent la nécessité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque des règles divergentes sont préjudiciables au fonctionnement du marché commun. En 1985, il est devenu évident qu'on ne pourrait pas réaliser le Marché Unique en se fondant uniquement sur l'approche traditionnelle de l'harmonisation. De fait, cette approche était entravée par des spécifications très détaillées qui étaient longues et difficiles à adopter au niveau politique, coûteuses à contrôler au niveau de la mise en oeuvre et qui devaient être fréquemment actualisées pour s'adapter au progrès technique. L'adoption d'une nouvelle politique d'harmonisation technique et de normalisation a donc été nécessaire pour assurer effectivement la libre circulation des marchandises instituée par le Marché Unique. La voie pour y parvenir a été ouverte par la Cour européenne de Justice qui, dans un jugement désormais célèbre rendu dans l'affaire du *Cassis de Dijon* (Affaire 120/78), a interprété l'article 30 du Traité de la CE comme imposant que des marchandises légalement commercialisées dans un Etat membre soient acceptées dans les autres Etats membres à moins que les règles nationales de ces Etats n'exigent un niveau supérieur de protection sur un ou plusieurs des objectifs primordiaux d'une liste restreinte. Ce jugement a ouvert la porte à une politique reposant sur la reconnaissance mutuelle de niveaux requis de protection et à une harmonisation se concentrant uniquement sur ces niveaux et non pas sur la solution technique requise pour atteindre ce niveau de protection.

En 1985, le Conseil a adopté la **"nouvelle approche"**, selon laquelle l'harmonisation ne conduit plus à des règles techniques détaillées mais se limite à définir les exigences essentielles en matière de santé, de sécurité et autres (rendement énergétique, étiquetage, environnement, bruit) auxquelles doivent se conformer les produits industriels pour pouvoir être commercialisés. Cette "nouvelle approche" de l'harmonisation a été complétée en 1989 par **"l'approche globale"**, qui a établi des procédures d'évaluation de la conformité, des critères se rapportant à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, à la reconnaissance mutuelle et à l'agrément. Dans la mesure où la nouvelle approche exige que les exigences essentielles soient harmonisées et rendues obligatoires par des directives, elle n'est appropriée que lorsqu'il est véritablement possible de distinguer les exigences essentielles des spécifications techniques ; lorsqu'une large gamme de produits est suffisamment homogène ou qu'un risque horizontal est identifiable pour autoriser des exigences essentielles communes et lorsque le genre de produit ou le risque concerné se prête à une normalisation. En outre, la nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs dans lesquels la législation communautaire était déjà bien avancée avant 1985.

Sur la base de la nouvelle approche, les fabricants ne sont tenus que par les exigences essentielles qui sont rédigées dans le but d'être génériques, n'exigeant aucune actualisation et n'impliquant pas une solution technique unique. Ils sont libres d'utiliser toute spécification technique qu'ils jugeront appropriée pour satisfaire à ces exigences. Les produits qui s'y conforment sont autorisés à circuler librement à l'intérieur du marché européen.

Pour la nouvelle approche, il n'est pas indispensable de disposer de normes détaillées harmonisées mais celles-ci offrent un moyen privilégié pour démontrer la conformité aux exigences essentielles. L'élaboration, au niveau européen, de spécifications techniques qui satisfont à ces exigences n'est plus du ressort des organismes de gouvernement de l'UE ; elle a été confiée à trois organismes européens de normalisation mandatés par la Commission sur la base d'orientations générales convenues entre ces organismes et la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) ont tous signé le code de bonnes pratiques de l'Accord OTC de l'OMC. Lorsque la Commission identifie des normes harmonisées, élaborées par le CEN, CENELEC ou l'ETSI, comme correspondant à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, les références sont publiées au Journal Officiel. Ces normes deviennent effectives dès qu'un Etat membre les a transposées au niveau national et qu'il a retiré toutes normes nationales incompatibles avec celles-ci. Ces normes ne sont pas obligatoires mais le fait de s'y conformer confère une présomption de conformité aux exigences essentielles établies par les directives de la nouvelle approche dans tous les Etats membres.

Le fabricant peut toujours choisir de démontrer la conformité aux exigences essentielles par d'autres moyens. Cela est manifestement nécessaire lorsqu'on ne dispose pas (ou pas encore) de normes européennes harmonisées. Chaque directive de type nouvelle approche spécifie les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies sur la liste des procédures équivalentes (ou "modules") établies par l'approche globale et répondent à différents besoins dans des situations spécifiques. Elles vont de la déclaration de conformité du fabricant à une assurance totale de la qualité des produits en passant par les examens par les tiers. Il appartient aux autorités publiques nationales d'identifier et de notifier les organismes compétents, habilités à effectuer l'évaluation de conformité mais elles n'interviennent pas elles-mêmes dans l'évaluation de la conformité. Lorsque l'intervention de tiers est requise, les fournisseurs peuvent s'adresser à l'un quelconque des organismes notifiés de l'Union européenne. Le marquage CE, qui autorise la libre circulation dans tous les Etats membres mais implique également que le producteur accepte l'entière responsabilité du produit, est ensuite apposé sur les produits qui ont passé avec succès les procédures appropriées d'évaluation (Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985).

La force de la nouvelle approche et de l'approche globale réside dans le fait qu'elles limitent les exigences légales à l'essentiel et qu'elles laissent au producteur le choix de la solution technique pour satisfaire à ces exigences. Mais, en même temps, en introduisant une concurrence au niveau de l'UE entre les organismes notifiés et en suscitant la confiance dans leur compétence par le biais de l'agrément, l'évaluation de la conformité s'éloigne du contrôle national. Au lieu d'être un moyen d'imposer des exigences décidées par les pouvoirs publics, elle met le système des normes au service de l'industrie pour offrir des solutions viables à la nécessité de se conformer à des exigences essentielles qui, toutefois, ne sont en principe pas obligatoires. La capacité de la nouvelle approche et de l'approche globale à créer un processus plus souple et efficace de normalisation harmonisée au sein de l'Union européenne dépend grandement de la fiabilité des organismes européens de normalisation et de certification et de l'efficacité réelle du contrôle exercé par les Etats membres. Premièrement, les organismes européens de normalisation et de certification doivent avoir un haut degré de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance à l'égard des intérêts acquis, de même qu'ils doivent être en mesure d'élaborer les normes nécessaires pour donner rapidement une expression concrète aux exigences essentielles. Deuxièmement, il incombe à chaque Etat membre de s'assurer que le marquage CE est respecté et que seuls les produits se conformant aux exigences essentielles sont vendus sur son marché. Si des tests effectués par un organisme notifié sont mis en doute, les autorités de surveillance de l'Etat membre concerné doivent suivre l'affaire.

Source : Dennis Swann *"The Economics of the Common Market"*, Penguin Books, 1995; Commission européenne *"Documents de la nouvelle approche et l'approche globale"*, III/2113/96-EN; Commission européenne, DGIII Industrie, *"Regulating Products. Practical experience with measures to eliminate barriers in the Single Market"*; ETSI *"European standards, a win-win situation"*; Commission européenne *"Guide relatif à la mise en application des directives d'harmonisation technique communautaire élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale (première version)"*, Luxembourg 1994.

Au niveau national, c'est l'institut allemand DIN qui est en charge de la normalisation. DIN élabore des normes qui intéressent l'industrie, les entreprises et autres parties intéressées (par exemple autorités publiques, consommateurs) et offre une série de services connexes d'assistance. Les programmes de travail couvrent tous les secteurs techniques mais aussi les nouveaux domaines d'activité (par exemple services, protection de l'environnement et sécurité des consommateurs).

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. Habituellement, les participants aux travaux techniques contribuent au financement du coût de l'assistance administrative pour les organismes techniques. Les normes de DIN s'achètent. S'agissant d'un organisme indépendant, DIN est financé principalement par le produit de la vente de ses normes qui s'ajoute aux cotisations des entreprises (droits d'entrée, aides liées aux projets) et à celles des pouvoirs publics. Les recettes propres constituent, de loin, l'essentiel de son budget.

DIN est membre de l'Organisation Internationale de Normalisation (International Organisation for Standardisation - ISO). Il soutient pleinement la coopération technique entre l'ISO et le CEN telle que spécifiée dans l'Accord de Vienne. Actuellement, près de 75% des normes publiées en Allemagne sont élaborées au niveau européen et international. Le nombre des normes purement nationales n'a cessé de diminuer. L'économie allemande, qui participe largement 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 (du fait essentiellement de la "nouvelle approche") et limité la nécessité de normes nationales. Les directives se fondant sur cette "nouvelle approche" limitent l'harmonisation législative à l'adoption des exigences essentielles de sécurité auxquelles doivent se conformer les produits mis sur le marché, tandis que les spécifications techniques détaillées sont élaborées par les organisations européennes de normalisation comme le CEN, le CENELEC et l'ETSI.

Lorsque DIN adopte des normes européennes ou des normes internationales comme normes nationales, il retire toutes les normes nationales en conflit avec celles-ci. La normalisation purement nationale n'intervient que dans les domaines où il n'existe pas de normes harmonisées. C'est le cas pour les matériaux de construction spéciaux, les services, les méthodes d'essai spéciales pour produits alimentaires, ou pour des types particuliers de prises. Les appels d'offres pour des marchés publics sont tenus de par la loi d'exiger des réglementations techniques et des normes européennes, lorsqu'elles existent. Des exceptions ne sont admises que lorsqu'elles sont dûment justifiées. Cela peut entraîner des difficultés pour les entrepreneurs de pays non membres de l'Union européenne à moins que leur pays d'origine n'adhère à des normes nationales harmonisées au niveau international.

DIN est engagé dans une coopération technique avec les pays en développement et les pays en transition. Ses activités englobent la formation, l'enseignement et la réduction des barrières techniques aux échanges bilatéraux. Ses partenaires importants sont la Chine, la Corée, la Russie et plusieurs pays arabes comme le Maroc. DIN considère que ses travaux sont productifs dans la mesure où ils élargissent le champ d'accès aux marchés des industriels allemands.

DIN peut décider, en outre, de refuser l'adoption par l'Allemagne d'une norme internationale si l'on peut supposer que l'on n'a pas besoin d'une norme nationale. Les sujets développés par DIN qui pourraient intéresser la communauté internationale sont présentés aux groupes de travail de l'ISO ou de la CEI, en fonction des besoins du marché. L'une des normes internationales les plus connues élaborées par l'institut est la spécification du format de papier DIN A4.

Si la normalisation est l'activité de base de DIN, certaines filiales du groupe DIN offrent des services complémentaires que réclame le marché. Ces services sont la certification des systèmes de gestion proposés par la Société allemande pour la certification des systèmes de gestion (DQS). DQS décerne des certificats de conformité aux pratiques respectées dans l'industrie. Cette certification peut également couvrir des domaines tels que l'impact sur l'environnement, la sécurité de l'information destinée aux entreprises et aux clients, la sécurité et l'hygiène sur le lieu de travail. Dans le domaine des produits, des services et du personnel, DIN CERTCO propose des schémas de certification pour évaluer la conformité par rapport aux exigences réglementaires et volontaires des normes ou aux demandes et aux besoins spécifiques des fabricants.

Les avantages économiques de la normalisation sont reconnus : elle nécessite des efforts au niveau international et national. Pour contribuer à la prise de conscience du rôle important que la normalisation peut jouer dans la croissance économique, DIN organise chaque année un concours destiné à encourager les entreprises à présenter des exemples concrets d'avantages découlant de la normalisation. Un prix, d'un montant de 15 000 euros, récompense l'entreprise dont l'exemple est le plus convaincant. (DIN, 2001).

2.5 Rationalisation des procédures d'évaluation de conformité

Les coûts auxquels sont exposés les négociants résultent également de la nécessité de démontrer la conformité des produits importés aux réglementations applicables dans le pays d'importation par le biais de tests et de certifications acceptés dans ce pays. La reconnaissance de l'équivalence des résultats d'évaluations de conformité effectuées dans d'autres pays peut grandement contribuer à la réduction de ces coûts. Le succès des efforts internationaux en vue d'une reconnaissance mutuelle dépend naturellement de la qualité des essais, certifications et agréments. Pour faire en sorte que ces activités soient adaptées aux besoins de marchés qui évoluent, les pouvoirs publics les confient de plus en plus à des entités privées.

2.5.1 Aperçu général

Les politiques de l'Allemagne pour promouvoir les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) et les mécanismes d'agrément sont étroitement liés aux efforts au niveau de l'UE. Les deux approches ont contribué à l'établissement du Marché Unique. Les PECA, ensemble d'accords de reconnaissance mutuelle avec les pays candidats à l'entrée dans l'UE sont des produits techniquement complexes ou potentiellement risqués utilisés pour encourager une intégration ultérieure. En Allemagne, l'agrément est organisé au niveau infra-fédéral. On dénombre 17 institutions différentes d'agrément qui toutes sont membres de la DAR, véritable association parapluie.

2.5.2 Reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne

Les efforts de l'Allemagne pour encourager l'acceptation des accords de reconnaissance mutuelle s'inscrivent fermement dans le cadre de l'Union européenne. La création du Marché Unique, en 1992, n'aurait pas été possible sans la nouvelle technique réglementaire de la reconnaissance mutuelle. Le jugement rendu en 1980 par la Cour européenne de Justice dans le cadre de l'affaire du "Cassis de Dijon" a fourni les éléments clés du nouveau principe. Selon ce principe de reconnaissance mutuelle, les produits "légalement fabriqués ou commercialisés dans un pays doivent, en principe, pouvoir circuler librement dans l'ensemble de la Communauté si ces produits respectent des niveaux de protection équivalents à ceux imposés par l'Etat membre exportateur et s'il sont commercialisés sur le territoire du pays exportateur." Les barrières aux échanges ne peuvent être acceptées que dans un but de protection de la santé des consommateurs et de l'environnement. Si aucune mesure n'est prise au niveau de la Communauté, les membres sont libres de légiférer sur leur territoire. Cette mesure bénéficie aux négociants aussi bien qu'aux consommateurs. Les produits ou services correspondant aux exigences d'un pays de l'UE sont admis dans tout autre pays membre de la Communauté. Cela diminue les coûts pour les fournisseurs et offre aux consommateurs un choix plus large. La stratégie réglementaire constitue le fondement de la nouvelle approche et de l'approche globale de l'UE.

Selon les examens effectués de la Commission européenne, le principe fonctionne bien dans les domaines qui sont perçus comme ne posant aucun problème de sécurité tels que les vélos et les conteneurs. Toutefois, la Commission envisage la possibilité d'améliorer les produits techniquement complexes ou les produits impliquant un risque potentiel pour la santé ou l'environnement.

2.5.3 Accords de reconnaissance mutuelle avec des pays n'appartenant pas à l'UE

Pour encourager le commerce international avec les pays tiers, l'UE a passé des accords de reconnaissance mutuelle avec des pays ayant un niveau comparable de développement technique, une approche comparable de l'évaluation de la conformité pour des produits spécifiques et un volume important d'échanges avec l'UE. Jusqu'ici, des accords de reconnaissance mutuelle sur l'évaluation de la conformité ont été conclus avec l'Australie/la Nouvelle-Zélande, le Canada, Israël, le Japon, la Suisse et les Etats-Unis (Tableau 4).

Un type particulier d'accord de reconnaissance mutuelle a été négocié avec les pays en cours d'adhésion à la Communauté. Des PECA, Protocoles aux Accords européens sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels, ont offert aux dix pays devant entrer dans l'UE en 2004, la possibilité d'intégrer certains secteurs du Marché Unique avant leur adhésion à l'Union et d'encourager les relations commerciales. De même, des PECA sont en cours de négociation avec les candidats potentiels du nouveau round d'élargissement. Il s'agit donc d'un outil de congruence de préaccession.

Tableau 4 : Accords de reconnaissance mutuelle conclus par l'UE ou en cours de négociation

	Accords de reconnaissance mutuelle										PECA ^d						
	Australie	Nouvelle Zélande	Etats-Unis	Canada	Israël	Japon	Suisse	République tchèque	Hongrie	Estonie	Lettonie	Lituanie	Slovaquie	Slovénie	Malte	Pologne	
Equipement et matériel de construction.								N		N	✓						
Produits chimiques GLP ^a						✓		N									
Prods pharmaceutiques GMP ^b	✓	✓	✓	✓		✓	✓	N	N	N	N						
Produits pharmaceutiques GLP ^a			N		✓		✓		N	N	N						
Matériel médical	✓	✓	✓	✓			✓	✓									
Produits vétérinaires, médicaments								N									
Matériel électrique BT.	✓	✓	✓	✓			✓	N	✓	N	N				N	N	
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	N	N	✓	N	N	N	N	
Equipements terminaux de télécommunications	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	N	N				N	N	N	
Matériels sous pression	✓	✓ ^{Nc}					✓	✓	N	N	N					N	
Matériels et systèmes utilisés en milieu explosif							✓	N									
Fixations																	
Appareils et chaudières à gaz							✓	✓	✓	N				N		N	
Machines	✓	✓					✓	✓	N	N	N	✓	N	N	N	N	
Instruments de mesure																	
Avions								N									
Tracteurs agricoles et forestiers							✓										
Véhicules à moteur							✓										
Mat de protection personnelle	✓	N					✓	N	N		✓		N	N	N	N	
Embarcations de plaisance			✓	✓			✓										
Jouets							✓	N			✓					N	
Produits alimentaires									N	N	N						

✓ Conclues N En cours de négociation

a Bonnes pratiques de laboratoire b Bonnes pratiques de fabrication

c L'accord couvre les matériels sous pression simples. L'extension à d'autres matériels sous pression est à l'étude.

d Protocoles sur les évaluations européennes de la conformité. Des amendements à ces accords sont à l'étude au fur et à mesure de l'avancement des négociations sur d'adhésion à l'Union. En 2002, la Roumanie et la Bulgarie ont envoyé à la Commission européenne une demande formelle pour lui signifier leur intention d'ouvrir des négociations sur les PECA.

Source : Commission européenne, DG Commerce.

2.5.4 *Accréditation*

L'accréditation est une procédure par laquelle un organisme faisant autorité reconnaît formellement qu'une personne ou un organisme est compétent pour effectuer des tâches spécifiques. On a recours aux mécanismes d'accréditation pour faire évaluer, à intervalles réguliers, les organismes d'homologation, les laboratoires de vérification, et les organismes de certification et d'inspection évaluent leur compétence technique par rapport à un certain nombre de critères. L'accréditation assure ainsi la confiance en limitant les risques pour les entreprises et pour les consommateurs.

Au niveau européen, l'utilisation de systèmes d'accréditation est un aspect important de l'approche globale. Ces outils de promotion de la reconnaissance de l'équivalence complètent les accords de reconnaissance mutuelle. En Allemagne, l'accréditation est organisée au niveau fédéral. On dénombre huit organismes différents d'accréditation opérant dans les domaines non réglementés par la loi. Ces associations à capitaux privés fonctionnent comme des personnes morales ou des sociétés à responsabilité limitée. A ces associations s'ajoutent neuf organisations opérant dans le domaine réglementé par la loi. Il s'agit d'institutions publiques de la Fédération, des Länder ou des municipalités.¹²

Toutes ces organisations sont membres du Conseil allemand de l'accréditation (DAR). Créé en 1991, DAR est un groupe de travail du gouvernement fédéral, des Länder et des milieux d'affaires. Son objectif principal est de coordonner les travaux des différentes agences d'accréditation, de représenter les intérêts allemands au niveau international et de gérer un répertoire central des activités de l'Allemagne en matière d'accréditation et de reconnaissance. Le DAR lui-même n'accorde pas d'accréditation mais produit des résolutions qui, ajoutées aux règles DIN correspondantes, constituent la base des activités d'accréditation de ses membres. DAR représente ses membres dans les associations internationales d'organismes d'accréditation. Il est donc membre des organismes internationaux d'accréditation qui cherchent à promouvoir l'acceptation internationale des certificats et des rapports émis par leurs membres (ILAC, FIA et AE). Contrairement aux institutions publiques, la plupart des agences d'accréditation à capitaux privés sont également membres de ces associations.¹³ Si l'on prend l'exemple de l'ILAC, huit de ses 51 membres sont allemands mais l'Allemagne ne dispose que d'une seule voix. Incidemment, les règles d'adhésion sont en passe d'être modifiées de sorte que le chiffre de huit membres sera probablement réduit. Actuellement, le pays est l'un des rares membres à être représenté par plus d'une organisation dans ces associations internationales.

¹² Institutions opérant dans le domaine non réglementé par la loi : TGA "Trägergemeinschaft für Akkreditierung"; DAP "Deutsche Akkreditierungsstelle für Technik e.V."; DASMIN "Deutsche Akkreditierungsstelle Mineralöl GmbH; DASET Deutsche Akkreditierungsstelle Stahlbau und Energietechnik; Deutsche Akkreditierungsstelle Chemie GmbH; Gesellschaft für Akkreditierung und Zertifizierung GmbH; DKD Deutscher Kalibrierdienst.

Institutions opérant dans le domaine réglementé par la loi: AKMP Akkreditierungsstelle der Länder für Mess- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechtes; AKS Hannover Staatliche Akkreditierungsstelle Hannover; BSI Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik; DAU Deutsch Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter; KBA Kraftfahrt-Bundesamt; KL-MESS Koordinierungsstelle der Länder für "Messgeräte"; REG TP Regulierungsbehörde für telekommunikation und Post; ZLG Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten; ZLS Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik

¹³ TGA, DAP, DaTech, DASET, DKD, DASMIN et DAR sont membres d'ILAC, de FIA et d'AE pour leurs activités spécifiques. DKD adhère à AE et ILAC et DASMIN exclusivement à AE.

2.6. L'application des principes de la concurrence dans une perspective internationale

2.6.1 *Aperçu général*

La perspective de l'administration allemande sur la concurrence internationale doit se comprendre dans le contexte de son adhésion à une économie sociale de marché. Concilier équité et efficacité est la principale préoccupation du pays. Les instruments dont dispose l'Allemagne pour dissuader un comportement anticoncurrentiel sont bien développés au niveau fédéral et au niveau des Länder. Un organisme indépendant de régulation du secteur du gaz et de l'électricité n'est pas encore en place. Les bureaux régionaux compétents en matière d'ententes ne se soucient guère des enjeux des entreprises internationales mais contribuent plutôt au règlement des litiges locaux. Au niveau fédéral, les autorités de la concurrence sont engagées dans des collaborations internationales et cherchent à répondre ainsi aux nouveaux défis de la mondialisation.

2.6.2 *Le traitement des principes de concurrence dans un contexte international*

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits par une action réglementaire fermant les yeux sur les comportements anticoncurrentiels ou par le fait de ne pas remédier aux actions privées anticoncurrentielles. Il est donc important que les institutions réglementaires permettent aux entreprises nationales mais aussi étrangères affectées par des pratiques anticoncurrentielles de présenter effectivement leurs points de vue. L'existence de procédures d'audition et de jugement de plaintes relatives à des actions réglementaires ou privées qui entravent l'accès au marché et la concurrence effective des entreprises étrangères, la nature des institutions qui reçoivent ces plaintes et le respect des délais (le cas échéant) sont donc des problèmes essentiels dans une perspective d'ouverture des marchés internationaux.

Le cadre réglementaire allemand pour la concurrence repose sur la législation de l'UE et sur la Loi contre les restrictions de la concurrence (GWB) adoptée en 1958. L'objectif de la loi est de soutenir une économie de marché en encourageant la concurrence. Des dispositions spécifiques s'appliquent dans les secteurs de l'agriculture, du crédit et de l'assurance, de l'eau, des sports, de l'édition de journaux et de magazines ainsi que pour les sociétés de gestion des droits d'auteur. Les autorités de la concurrence ne jouent aucun rôle dans la régulation du commerce international via des mesures telles que les lois anti-dumping.

Cette loi reflète l'attitude allemande à l'égard de la doctrine des "effets". Si une entreprise opérant à l'étranger est à l'origine d'un comportement anticoncurrentiel sur le marché allemand, les autorités allemandes de la concurrence peuvent intervenir. Toutefois, si une entreprise opérant en Allemagne a des effets à l'étranger, ces effets sont perçus comme ne relevant pas de la compétence des autorités allemandes. De même, les ententes à l'exportation ne sont pas abordées si leur unique effet se produit en dehors du pays.¹⁴

¹⁴ Pour plus de détails, comparer avec le Chapitre 3 : avant les amendements de 1999, les ententes à l'exportation étaient formellement soumises à l'interdiction générale mais le GWB a fait ensuite une exception pour ces ententes (FCO 2002) leur imposant d'enregistrer leur existence. Dans l'analyse, le commerce international et les facteurs du marché sont principalement considérés comme des éléments de fait. Bien que les marchés soient susceptibles d'être définis officiellement en termes nationaux, le potentiel d'offre étrangère peut être un facteur dans l'évaluation des effets concurrentiels (FCO, 2002).

La structure fédérale allemande se reflète dans les institutions garantissant l'application des lois sur la concurrence. Au niveau fédéral, le Bundeskartellamt (BKA) supervise l'application de ces lois. Le BKA est une autorité supérieure fédérale indépendante qui est responsable devant le ministère fédéral du Travail et de l'Economie. Sa tâche principale est de faire appliquer la Loi sur les restrictions de la concurrence (GWB). Il cherche, en particulier, à faire appliquer l'interdiction des ententes, à exercer un contrôle sur les fusions et à lutter contre les pratiques abusives. Il est également chargé de toutes les tâches indiquées dans les règles sur la concurrence du Traité de la CE. Au niveau régional, chaque Land a sa propre autorité de la concurrence et est habilité à agir lorsqu'un comportement supposé anticoncurrentiel affecte le Land. Toutefois, seul le Bundeskartellamt a autorité pour prendre des décisions concernant les fusions.

Au niveau sectoriel, l'Autorité de la concurrence pour les services des postes et télécommunications (RegTP) joue un rôle notoire. Elle est en charge de la lutte contre les pratiques abusives comme l'indiquent la Loi sur les télécommunications (TKG) et la Loi sur la poste (PostG). Son principal objectif est de contrôler les anciens monopoles de Deutsche Telekom et de Deutsche Post et d'offrir des chances égales aux entreprises entrant sur le marché. En outre, RegTp vise à assurer un rôle de défense des consommateurs. A l'instar du BKA, elle est responsable devant le ministère fédéral du Travail et de l'Economie. Il n'existe pas d'organisme spécifique de la concurrence dans le secteur de l'énergie mais l'établissement d'un tel organisme pour mettre en oeuvre la législation de l'UE est à l'étude.

La Commission des Monopoles (Monopolkommission), qui siège aux côtés du Bundeskartellamt (BKA), prépare tous les deux ans une évaluation et une prévision du niveau de concentration des entreprises (opinion principale). De plus, elle évalue les applications des dispositions sur le contrôle des fusions et les commentaires sur les questions d'actualité de la politique de la concurrence (opinion spéciale).

Les acteurs internationaux bénéficient du fait que le BKA est une institution dont le financement est assuré et jouissant d'une solide réputation qui lui permet de contenir les pressions exercées par les intérêts nationaux. Le World Competitiveness Yearbook attribue à l'Allemagne une note de 7,47 sur 10, confortant l'argument selon lequel la législation sur la concurrence existant dans le pays empêche la concurrence déloyale. Le BKA peut justifier d'une coopération traditionnellement réussie avec la Commission européenne. Le BKA est consulté dans les affaires transnationales qui pourraient affecter l'Allemagne. Dans le contexte des réformes en cours au niveau européen pour décentraliser l'application des réglementations européennes, le BKA apparaît donc bien préparé.

Le BKA fait des efforts particuliers pour assurer la transparence de ses procédures. Les plaintes sont traitées d'une manière ouverte et accessible ; les auditions et les opinions sont également publiques. Le BKA s'efforce, par exemple, d'être accessible aux personnes ne parlant pas l'allemand (son site est également disponible en anglais et en français). Les travaux des autorités allemandes de la concurrence font en général l'objet d'une grande considération, comme le montre le Global Competitiveness Report. Selon l'étude, l'Allemagne a un niveau de concurrence relativement intense, qui est le fait principalement des sociétés locales ou des filiales de multinationales. Pour l'entrée de nouveaux concurrents, l'Allemagne se classe parmi le peloton de tête de la zone OCDE (Tableau 5).

Si le BKA a besoin d'informations sur des entreprises étrangères n'opérant pas sur le territoire allemand, il les obtient habituellement de manière informelle. L'autorité nationale de la concurrence concernée doit être informée à l'avance de la demande de renseignements prévue. Cette procédure est une application de la Recommandation du Conseil de l'OCDE. Le BKA cherche à s'engager dans une coopération internationale entre les différentes autorités de la concurrence, en particulier dans les cas où les mesures ou les processus de restriction de la concurrence pris par les autorités publiques auront des effets au-delà des frontières. Il a coopéré, par exemple, avec d'autres autorités nationales de la concurrence dans un certain nombre de cas de fusions : London Stock Exchange/Deutsche Börse AG (Office of Fair Trading/BKA), RWE/VEW (Commission européenne/BKA), Covisint (US Department of Justice/BKA) et Oy Transfennica/Finnlines Oyi (Kilpailuvirasto/BKA). Pour accroître l'efficacité des fusions transfrontalières, le BKA s'est entendu avec les membres des autorités européennes de la concurrence sur le partage des informations non confidentielles.

RegTP s'emploie également à promouvoir la coopération internationale. Outre sa collaboration avec la Commission européenne, l'institution est membre du Groupe des autorités réglementaires indépendantes (IRG), véritable plate-forme d'échange d'informations. Avec les non-membres de l'IRG, RegTP organise des visites mutuelles d'échange d'informations.

Parmi les activités ultérieures visant à accroître la coopération internationale, on peut citer la signature de plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux. Avec l'Autriche et la Yougoslavie, l'Allemagne a conclu des traités d'assistance judiciaire. Ces traités traitent de problèmes tels que les investigations, les auditions, le recueil de dépositions, les notifications et l'exécution de la loi. Les accords bilatéraux entre l'Allemagne et la France, de même qu'entre l'Allemagne et les Etats-Unis, se focalisent sur la consultation et l'information mutuelles dans des cas pouvant intéresser les deux pays mais aussi sur la réglementation de la procédure pour une coopération concrète. L'objectif de ces traités est comparable à celui des Recommandations du Conseil de l'OCDE. Au niveau multilatéral, l'Allemagne a signé de nombreux accords via l'UE. Mais, dans la pratique, ces accords n'ont guère été pertinents pour les cas individuels.

Tableau 5 : La concurrence internationale dans les pays de l'OCDE

	Intensité de la concurrence locale	Champ d'action des concurrents implantés localement	Entrée sur les marchés locaux
Description	Dans la plupart des industries, la concurrence sur le marché local est (1=limitée et les baisses de prix sont rares, 7=intense et les leaders du marché changent au fil du temps)	La concurrence sur le marché local vient principalement des (1=importations, 7=entreprises locales ou des filiales locales de multinationales)	L'entrée de nouveaux concurrents (1=ne se produit presque jamais sur le marché local, 7=est courante sur le marché local)
Australie	5.6	4.7	5.0
Autriche	5.8	4.9	5.5
Belgique	6.2	5.3	5.9
Canada	5.7	4.9	5.3
Republique tchèque	5.5	4.2	5.7
Danemark	5.3	4.8	5.2
Finlande	6.1	5.5	5.8
France	6.1	5.6	5.6
Allemagne	6.3	5.2	5.9
Grèce	5.2	4.7	5.2
Hongrie	5.3	4.2	5.4
Islande	5.3	4.6	5.2
Irlande	5.6	4.3	5.3
Italie	5.3	4.9	5.1
Japan	5.4	4.7	4.9
Corée	4.9	4.8	4.9
Luxembourg	n/a	n/a	n/a
Mexique	5.0	4.7	5.0
Pays-Bas	6.2	5.0	5.6
Nouvelle-Zélande	5.8	4.3	5.5
Norvège	5.5	4.9	4.6
Pologne	5.2	4.7	5.4
Portugal	5.3	4.6	5.5
République slovaque	5.2	4.0	5.8
Espagne	5.7	5.6	5.4
Suède	5.8	4.2	5.4
Suisse	5.4	5.0	5.4
Turquie	5.3	5.0	5.4
Royaume-Uni	6.1	5.4	5.8
Etats-Unis	6.5	5.8	5.7

Source : Porter, M., J. Sachs, P. Cornelius, and K. Schwab (2002). *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press, Oxford et New York.

3. EVALUATION DES RESULTATS DANS DES SECTEURS CHOISIS

Cette section examine de plus près les implications pour l'ouverture des marchés de la réglementation dans deux activités du secteur manufacturier (l'automobile et les équipements de télécommunication) et deux activités du secteur des services (les services de télécommunication et l'électricité) dont l'importance économique est considérable pour l'économie allemande. Pour chacun de ces secteurs, on a tenté d'évaluer les effets de réglementations spécifiques sur les échanges et les investissements internationaux et d'établir dans quelle mesure les six principes de l'efficacité réglementaire sont appliqués. On trouvera, aux chapitres 5 et 6, des examens plus détaillés du secteur de l'électricité et du secteur des télécommunications respectivement.

En Allemagne, le commerce de marchandises se concentre largement sur les produits chimiques, les produits manufacturés, les machines et le matériel de transport. Ces trois secteurs ont représenté, en 2001, près de 80 pour cent des exportations de marchandises du pays et ont été à l'origine de l'excédent de sa balance commerciale (Tableau 6). En ce qui concerne les échanges de services, les importations ont été supérieures aux exportations tout au long des années 90. En 2001, les principaux importateurs nets ont été les secteurs des voyages, des services aux entreprises et des transports (Tableau 7).

Tableau 6 : Structure sectorielle du commerce de marchandises, 2001

	Importations		Exportations		Solde (millions euros)
	(millions euros)	%	(millions euros)	%	
Aliments et animaux sur pied	29 916	5.4	21 313	3.3	-8 603
Boissons et tabac	4 976	0.9	4 133	0.6	-843
Matières premières non comestibles, hors carburants et combustibles	16 968	3.1	8 939	1.4	-8 029
Combustibles minéraux, lubrifiants et matériaux connexes	46 869	8.5	8 896	1.4	-37 973
Huiles végétales et animales, graisses et cires	1 139	0.2	1 241	0.2	102
Produits chimiques et connexes, n.m.a.	54 963	10.0	80 815	12.7	25 852
Produits manufacturés classés principalement par matériau	69 064	12.6	86 077	13.5	17 013
Machines et matériel de transport	206 202	37.5	331 166	52.0	124 964
Articles manufacturés divers	66 884	12.2	59 482	9.3	-7 402
Autres marchandises et transactions	53 293	9.7	35 269	5.5	-18 024
Total	550 273	100.0	637 333	100.0	87 060

Source : Statistisches Bundesamt, 2002.

Les trois activités de base du secteur manufacturier, à savoir les produits chimiques, les produits manufacturés, les machines et le matériel de transport, représentent également les deux tiers des stocks entrants et sortants d'IDE du secteur manufacturier. Toutefois, l'essentiel de l'IDE est effectué dans le secteur des services qui, en 1999, représentait respectivement plus de 80 pour cent des stocks entrants et plus de 70 pour cent des stocks sortants (Tableau 8). Globalement, en Allemagne, les stocks sortants d'IDE ont été supérieurs de près de 40 pour cent aux stocks entrants et le solde d'IDE n'a été déficitaire que dans quatre secteurs : l'immobilier et les services aux entreprises, les véhicules et autres matériels de transport, les produits agricoles et alimentaires, les hôtels et les restaurants.

Tableau 7 : Structure sectorielle du commerce des services, 2001

	Débits		Crédits		Solde (millions euros)
	(millions euros)	%	(millions euros)	%	
Transports	28 126	18.2	22 952	23.5	-5 174
Voyages	51 607	33.4	19 232	19.7	-32 375
Services de communication	3 494	2.3	1 804	1.8	-1 691
Services de bâtiment et travaux publics	5 273	3.4	3 981	4.1	-1 293
Services d'assurance	1 257	0.8	1 779	1.8	522
Services financiers	4 127	2.7	4 566	4.7	439
Services d'informatique et d'information	7 124	4.6	5 199	5.3	-1 925
Redevances et droits de licence	5 850	3.8	3 515	3.6	-2 336
Autres services aux entreprises	42 689	27.6	29 626	30.3	-13 062
Services personnels, culturels et relatifs aux loisirs	3 718	2.4	374	0.4	-3 344
Services fournis/reçus des administrations publiques	1 476	1.0	4 777	4.9	3 301
Total	154 742	100.0	97 804	100.0	-56 939

Source : OCDE, 2003b.

Tableau 8 : Structure sectorielle des stocks d'IDE, 1999

	Stocks entrants		Stocks sortants		Solde (millions euros)
	(millions euros)	%	(millions euros)	%	
Secteur primaire	673	0.2	3 641	0.9	2 968
Agriculture et Pêche	129	0.0	432	0.1	303
Industries extractives	544	0.2	3209	0.8	2 665
Secteur manufacturier	45 041	15.9	103 976	26.5	58 935
Industries agricoles et alimentaires	2 281	0.8	2 008	0.5	-273
Textiles et activités du bois	1 338	0.5	3 361	0.9	2 023
Pétrole, produits chimiques, caoutchouc et matières plastiques	15 913	5.6	36 084	9.2	20 171
Métaux et produits mécaniques	5 661	2.0	12 765	3.3	7 104
Matériel de bureau et de communication	6 496	2.3	3 166	0.8	-3 330
Véhicules et autres matériels de transport	4 616	1.6	18 298	4.7	13 682
Autres produits manufacturés	8 736	3.1	28 294	7.2	19 557
Services	237 875	83.9	284 822	72.6	46 947
Electricité, gaz et eau	518	0.2	1 757	0.4	1 239
Construction	471	0.2	1 187	0.3	716
Commerce et réparations	24 947	8.8	41 369	10.5	16 422
Hôtels et restaurants	644	0.2	577	0.1	-67
Transports, communication	1 555	0.5	7 088	1.8	5 533
Intermédiations financières	26 898	9.5	74 385	19.0	47 487
Immobilier et services aux entreprises	182 223	64.3	155 884	39.7	-26 339
Autres services	619	0.2	2 575	0.7	1 956
Total	283 588	100.0	392 440	100.0	108 852

Source : OCDE, 2002b.

3.1 Automobile

L'évolution croissante du secteur automobile vers des systèmes de production intégrée au niveau international et, dans le passé, les interventions fréquentes de certains gouvernements pour protéger les producteurs nationaux ont souvent généré des tensions commerciales, en particulier concernant les normes et les procédures de certification. Pour des raisons de sécurité, de conservation de l'énergie et de protection de l'environnement, l'automobile demeure parmi les produits les plus fortement réglementés. Dans ce contexte, des approches nationales divergentes de la réalisation d'objectifs nationaux légitimes peuvent continuer à influencer les schémas des exportations et des importations et engendrer des préoccupations commerciales.

En Allemagne, l'industrie automobile est un secteur d'une importance considérable. En 2001, elle employait 770 000 personnes et représentait environ 17 pour cent du chiffre d'affaires total du secteur manufacturier. L'industrie est fortement orientée vers l'exportation. Près de 70 pour cent des 5,7 millions de voitures et de camions construits en Allemagne durant l'année 2001 étaient destinés à être utilisés en dehors du pays. Environ 55 pour cent des revenus des exportations provenaient de ventes à d'autres pays de l'UE, 17 pour cent d'exportations à destination des pays de l'ALENA et 14 pour cent d'expéditions à destination de pays européens non membres de l'UE-15. Les recettes totales générées par les exportations ont été supérieures de plus de 130 pour cent à la valeur des importations automobiles, la balance commerciale sectorielle affichant un excédent pour toutes les grandes régions géographiques (Tableau 9).

Tableau 9 : Structure géographique du commerce allemand de véhicules routiers, 2001

	Importations		Exportations		Solde (millions euros)
	(millions euros)	%	(millions euros)	%	
OCDE	48 393	96.0	102 413	87.5	54 020
UE-15	33 154	65.8	64 693	55.3	31 539
Europe hors UE	7 956	15.8	12 418	10.6	4 462
ALENA	3 438	6.8	20 157	17.2	16 720
Asie-Pacifique	3 845	7.6	5 146	4.4	1 301
Non-OCDE	2 023	4.0	14 585	12.5	12 562
Europe	595	1.2	4 364	3.7	3 768
Afrique	557	1.1	2 427	2.1	1 870
Amérique	118	0.2	1 325	1.1	1 207
Proche et Moyen-Orient	14	0.0	2 941	2.5	2 927
Asie-Pacifique	739	1.5	3 528	3.0	2 789
Divers	1	0.0	66	0.1	65
Monde	50 417	100.0	117 064	100.0	66 647

Source : OCDE, 2003a.

L'industrie automobile allemande est également bien établie à l'étranger par le biais de ses filiales. Le stock sortant d'IED est près de quatre fois supérieur au stock entrant du secteur (Tableau 8). En fait, la production automobile des filiales à capitaux allemands a représenté, en 2001, environ les trois-quarts de la production industrielle allemande (VDA, 2002). Pour ce qui est des activités des constructeurs étrangers en Allemagne, il n'existe pas de dispositions juridiques particulières s'appliquant aux entreprises étrangères ou à leurs produits et plusieurs entreprises étrangères, dont Ford et General Motors, conservent d'importants sites de production en Allemagne.

Le cadre réglementaire applicable à la construction automobile repose largement sur les réglementations de l'UE. Depuis la mise en place du Marché Unique, des exigences techniques détaillées ont été établies par les Directives de l'UE et appliquées dans tous les Etats membres de l'UE et de

l'ALENA. Selon les dernières informations disponibles sur la mise en oeuvre sectorielle des réglementations de l'UE (mai 2000), l'Allemagne avait, à cette date, transposé dans sa législation nationale 163 des 165 directives relatives aux véhicules à moteur (Commission européenne, 2000).

Au niveau international, la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe (CEE-NU) et, en particulier, son Groupe de travail sur la construction de véhicules (Encadré 6), s'emploie à promouvoir l'harmonisation dans le secteur automobile. L'Allemagne participe à ses travaux par le biais de l'UE. Les activités du Groupe de travail ont, dans plusieurs cas, encouragé l'accord sur l'équivalence des réglementations applicables dans l'UE et des réglementations établies dans le cadre de la CEE-NU. En outre, depuis 1998, un accord parallèle de la CEE-NU concernant l'adoption de "prescriptions techniques uniformes applicables aux véhicules à roues, aux équipements et aux pièces susceptibles d'être montés ou utilisés sur un véhicule à roues" vise à harmoniser les normes techniques sans poursuivre un système réglementaire unique.

Encadré 6. Rôle de la CEE-NU dans l'harmonisation des réglementations techniques du secteur automobile

La Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe a joué un rôle majeur dans l'harmonisation internationale des réglementations de sécurité et de protection de l'environnement du secteur automobile et la coordination de la recherche sur l'environnement et la sécurité des véhicules. Un organe spécialisé de la CEE-NU, le Groupe de travail sur la construction de véhicules, plus communément appelé WP29, est devenu de facto un forum mondial pour l'harmonisation internationale des normes techniques applicables aux véhicules à moteur. WP29 réunit des autorités de régulation et des représentants des constructeurs de véhicules et de pièces détachées, des consommateurs et autres parties prenantes de différents pays. En janvier 2002, on recensait plus de 110 réglementations qui stipulent des exigences de sécurité identiques et établissent des critères de protection de l'environnement et d'économies d'énergie pour les pouvoirs publics et les constructeurs de véhicules des 38 parties prenantes de l'accord de 1958.

Source : Commission européenne, 2002.

La certification des voitures individuelles et des motos via un système d'homologation à l'échelle de l'UE est obligatoire depuis 1998 et 1999 respectivement ; elle a remplacé les procédures nationales d'homologation qui existaient auparavant. Chaque type de véhicule, construit sur le territoire national ou importé, doit être présenté à un centre d'essais agréé, inspecté et certifié comme conforme aux réglementations techniques de l'UE pertinentes pour le véhicule. Dès lors qu'un type de voiture ou de moto a obtenu un certificat d'homologation dans un centre d'essais reconnu de l'un quelconque des Etats membres, le certificat est valable dans tous les Etats de l'Union. Il est prévu d'étendre aux autobus et véhicules commerciaux le système d'homologation globale d'un type de véhicule; cela prendra plusieurs années et l'homologation deviendra obligatoire pour ces véhicules en 2011.

En dépit des progrès accomplis dans les domaines de l'harmonisation et de la certification, certains obstacles à l'existence de marchés automobiles ouverts en Allemagne et au sein de l'UE subsistent, comme le montre la persistance de différences de prix importantes d'un pays à l'autre. A plusieurs reprises, la Commission européenne a mis les constructeurs allemands à l'amende pour pratiques de prix discriminatoires sur différents marchés nationaux, en dépit des affirmations des sociétés concernées selon lesquelles les différences de prix sont dues uniquement aux différences de taux de la TVA et de la taxe sur les produits de luxe dans les pays membres. En 1998, par exemple, la Commission européenne a infligé à Volkswagen une amende de 102 millions d'euros pour avoir systématiquement contraints ses distributeurs agréés en Italie à refuser de vendre des voitures Volkswagen et Audi à des acheteurs étrangers. Il a été établi que Volkswagen avait pour stratégie d'empêcher, ou du moins de restreindre de manière importante, les ventes depuis l'Italie à destination d'autres Etats membres, en particulier l'Allemagne et l'Autriche. En outre, en 2001, la Commission a infligé à Daimler Chrysler une amende de près de 72 millions d'euros pour infraction aux règles communautaires sur la concurrence dans le domaine de la distribution automobile, le constructeur ayant empêché le commerce parallèle de voitures et limité la concurrence en matière de leasing et de vente de véhicules à moteur.

Pour s'attaquer aux problèmes de la concurrence sur le marché automobile, l'UE a adopté, en 2002, une nouvelle réglementation sur les accords verticaux et les pratiques concertées dans le secteur des véhicules à moteur. Cette réglementation a remplacé une exemption en bloc antérieure qui limitait l'applicabilité des règles de l'UE sur la concurrence dans le secteur automobile. La réglementation vise à ouvrir la voie à l'utilisation accrue de nouvelles techniques de distribution telles que la vente sur internet, à encourager la concurrence entre distributeurs, à faciliter les achats transfrontières de véhicules neufs et à améliorer la transparence des ventes de voitures et services associés. Elle introduit également des changements majeurs en ce qui concerne l'exemption des accords pour l'offre de services de réparation et d'entretien par des réparateurs agréés et indépendants et par d'autres opérateurs indépendants tels que les opérateurs de l'assistance routière, distributeurs de pièces détachées et formateurs de réparateurs. La nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002, avec une période transitoire d'un an pour l'adaptation des contrats existants (Commission européenne, 2002).

Concernant plus précisément les pratiques discriminatoires alléguées sur le marché automobile allemand, les entreprises nationales et étrangères peuvent intenter un recours via le système judiciaire. A titre d'exemple, une procédure auprès du Bundeskartellamt était imminente à fin 2002 concernant la plainte de l'équipementier automobile français *Valeo* à l'encontre de son concurrent allemand *LuK*. L'entreprise allemande est accusée d'abuser de sa position dominante sur le marché en faisant un usage excessif de ses droits de brevet, et d'empêcher ainsi les entreprises concurrentes d'investir dans la fabrication de produits concurrents.

Le secteur automobile faisant l'objet d'une intégration accrue au niveau européen, la qualité du cadre réglementaire en termes d'ouverture internationale doit être évaluée principalement au niveau de l'UE. L'utilisation de normes internationales et la reconnaissance des certificats de conformité, par exemple, résultent de la politique au niveau de l'UE. La transparence des réglementations et de l'établissement des règles dépend également essentiellement du système réglementaire de l'UE. Toutefois, chaque Etat membre, dont l'Allemagne, joue un rôle en contribuant à l'étude de règles communes, en les transposant dans sa législation nationale, en diffusant l'information et en faisant appliquer la loi sur son territoire. Dans ce contexte, la mise en oeuvre de la nouvelle réglementation de l'UE sur les accords verticaux et les pratiques concertées dans le secteur des véhicules à moteur, revêt un intérêt particulier.

3.2 Equipements de télécommunication

En 2001, le commerce allemand d'équipements de télécommunication a été pratiquement équilibré. Les importations et les exportations ont représenté respectivement quelque 21 milliards d'euros (Tableau 10). Sur une base géographique, l'Allemagne a été un importateur net d'équipements de télécommunication en provenance d'Amérique du Nord et d'Asie tandis qu'une part importante des exportations ont été effectuées à destination d'autres pays européens.

Tableau 10 : Structure géographique du commerce allemand d'équipements de télécommunication*, 2001

	Importations		Exportations		Solde (millions d'euros)
	(millions euros)	%	(millions d'euros)	%	
OCDE	15 801	75.7	15 779	75.3	-22
UE-15	9 042	43.3	11 943	57.0	2 901
Europe hors UE	2 061	9.9	2 748	13.1	687
ALENA	2 049	9.8	877	4.2	-1 172
Asie-Pacifique	2 672	12.8	211	1.0	-2 461
Non-OCDE	5 042	24.2	5 164	24.7	121
Europe	97	0.5	1 184	5.7	1 087
Afrique	21	0.1	627	3.0	606
Amérique	7	0.0	355	1.7	349
Proche et Moyen-Orient	253	1.2	965	4.6	711
Asie-Pacifique	4 663	22.3	2 031	9.7	-2 632
Divers	2	0.0	1	0.0	-1
Monde	20 868	100.0	20 944	100.0	76

*) inclut le matériel d'enregistrement sonore.

Source : OCDE, 2003a.

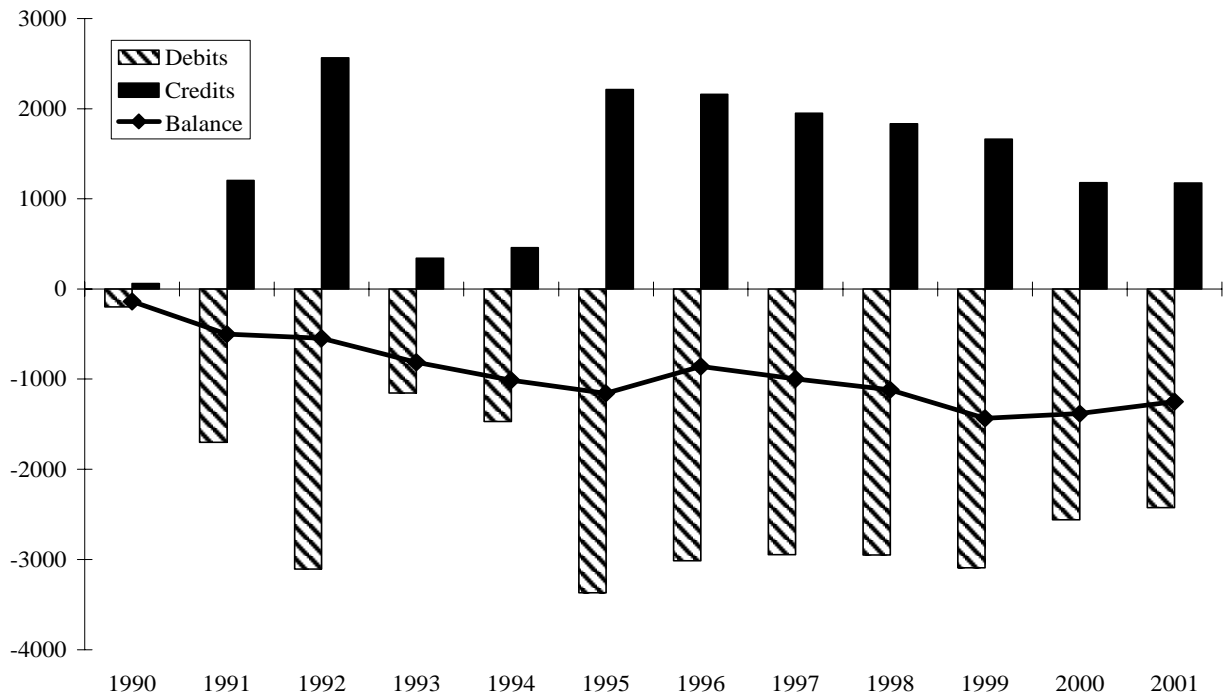
La réglementation des équipements de télécommunication repose largement sur les évolutions au niveau de l'UE. Depuis la fin des années 90, le cadre principal était fixé avec deux directives sur la "nouvelle approche", notamment la directive 98/13/CE sur les matériels des terminaux de télécommunication et des stations terrestres de communication par satellite et la directive 99/5/CE sur le matériel radio et les équipements des terminaux de télécommunication. Ces directives ont été remplacées par un ensemble de mesures en vue d'un nouveau cadre réglementaire pour les services et les réseaux de communication électroniques dont la mise en oeuvre dans les Etats membres est prévue à partir du 25 juillet 2003. Cet ensemble de mesures comporte cinq directives proposées par le Conseil et le Parlement européen en vertu de l'article 95, une directive de la Commission devant être adoptée en vertu de l'article 86 et une décision proposée par la Commission concernant un cadre réglementaire pour le spectre radio (pour plus de détails, voir chapitre 6). Des normes conformes aux exigences établies par la législation de l'UE sont élaborées par l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI). En 2001, l'ETSI a produit pas moins de 2 172 normes, dont 1 623 spécifications techniques, 320 normes européennes et 191 rapports techniques (ETSI, 2001), ce qui montre bien les évolutions technologiques rapides du secteur.

L'Allemagne participe aux activités de l'ETSI et d'autres organismes nationaux de normalisation via le Comité allemand pour les technologies électrotechniques, électroniques et de l'information (DKE), opéré conjointement par DIN et l'Association pour les technologies électrotechniques, électroniques et de l'information (Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik - VDE). Pour ce qui est de l'élaboration de réglementations techniques obligatoires et la notification de réglementations spécifiquement nationales, aucune procédure spécifique ne s'applique aux équipements de télécommunications. En revanche, plusieurs accords de reconnaissance mutuelle s'appliquent aux équipements de télécommunications et autorisent, dans certaines conditions, l'acceptation des résultats des évaluations de conformité effectuées en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans les pays de l'ALENA.

3.3 Services de télécommunication

Comme l'indique plus en détail le chapitre 6, le marché allemand des télécoms a été progressivement libéralisé depuis 1992 puis entièrement ouvert à la concurrence en 1998, conformément aux réglementations de l'UE. Durant toute cette période, l'Allemagne a été un importateur net de services de télécommunications et son déficit commercial a eu tendance à se creuser au fil du temps (Figure 6).

Figure 6 : Commerce allemand de services de télécommunications (millions d'euros)



Légendes : Débits, Crédits, Solde

Source : OCDE, 2003b.

En Allemagne, les activités des entreprises étrangères sur le marché des services de télécommunications ne sont soumises à aucune restriction formelle. Les licences sont attribuées par l'autorité réglementaire sur la base d'une demande écrite. Une licence ne peut être refusée que si le postulant n'offre pas la fiabilité, la capacité ou l'expertise nécessaire, ou si l'attribution de la licence risque de mettre en péril la sécurité ou l'ordre public. En cas de litige, le recours devant les tribunaux administratifs est ouvert de la même façon aux entreprises nationales et aux entreprises étrangères.

En 1998/99, plusieurs plaintes de transporteurs américains ont été enregistrées concernant les ententes d'interconnexion de *Deutsche Telekom AG* (DTAG). La controverse portait sur l'allégation de discrimination par le biais de la règle dite de la migration selon laquelle les opérateurs de réseaux interconnectés à DTAG doivent migrer vers un point d'interconnexion s'ils dépassent en permanence le volume de trafic admissible de 48,8 Erlang. Le tribunal administratif supérieur de Münster a décidé, toutefois, que la règle de la migration était couverte par la Loi sur les télécommunications comme étant une mesure raisonnable pour éviter le trafic atypique et les concentrations de trafic à l'intérieur du réseau DTAG.

3.4 Electricité

Comme l'indique plus en détail le chapitre 5, les réformes récentes ont transformé de manière fondamentale le secteur allemand de l'électricité. En se basant sur une directive de l'UE qui établit des normes minimales pour la réglementation et la structure de l'offre d'électricité, l'Allemagne a modifié, en 1998, sa Loi fédérale sur l'énergie et sa Loi sur la concurrence. Cette modification a impliqué la suppression des monopoles de droit pour l'offre d'électricité et les territoires d'offre exclusifs, le droit des tiers à un accès non discriminatoire au transport et à la distribution d'électricité, et la détermination des termes de l'accès et des prix du transport et de la distribution d'électricité via des accords négociés impliquant les principaux acteurs du secteur ("Accords d'association").

Le commerce international a la capacité d'encourager la concurrence et, ce faisant, de soutenir les réformes réglementaires entreprises dans le secteur électrique allemand à la fin de années 90. En 2000, l'Allemagne a échangé de l'électricité avec tous les pays (Belgique exceptée) avec lesquels elle a une frontière commune, ainsi qu'avec la Suède (Tableau 11). Le total des importations et des exportations d'électricité s'est élevé respectivement à environ 45 000 GWh et environ 42 000 GWh, soit un solde net d'importations d'environ 3 000 GWh correspondant approximativement à 0,5 pour cent de la production nationale totale d'électricité.

Tableau 11 : Structure géographique du commerce allemand dans le secteur de l'électricité, 2000

	Importations		Exportations		Solde (GWh)
	(GWh)	%	(GWh)	%	
Autriche	5 940	13.2	7 390	17.6	1 450
République tchèque	8 930	19.8	230	0.5	-8 700
Danemark	6 410	14.2	550	1.3	-5 860
France	15 350	34.0	410	1.0	-14 940
Luxembourg	740	1.6	4 400	10.5	3 660
Pays-Bas	900	2.0	16 680	39.6	15 780
Pologne	690	1.5	2 010	4.8	1 320
Suède	650	1.4	90	0.2	-560
Suisse	5 520	12.2	10 330	24.5	4 810
Total	45 130	100.0	42 080	100.0	-3 050

Source : AIE, Electricity Information, 2002.

La concurrence dépend également des conditions d'entrée sur le marché. Suite aux réformes du marché de l'électricité en 1998, un certain nombre de transactions transfrontière impliquant des entreprises allemandes d'électricité ont considérablement accru l'ouverture à l'international de l'industrie électrique allemande (Tableaux 12 et 13). En particulier, deux des quatre principaux groupes opérant sur le marché allemand (*EnBW* et *HEW/Bewag/VEAG*) sont, depuis 2001, largement contrôlés par des entreprises étrangères. Toutefois, on ne sait pas très bien dans quelle mesure les nouveaux propriétaires augmenteront les pressions exercées sur la concurrence dans le secteur.

Tableau 12 : Exemples de participation étrangère dans les entreprises électriques allemandes, en 2001

Producteur allemand d'électricité	Entreprise étrangère	Participation (%)
EnBW	Electricité de France, FRA	34.5
HEW	Vattenfall, SWE	71.3
Stadtwerke Bremen	Essent, NLD	51.0
Stadtwerke Kiel	TXU Corporation, USA	51.0
Stadtwerke Görlitz	Vivendi Universal, FRA	74.9

Source : VDEW, 2002.

Tableau 13: Exemples de participation allemande dans des entreprises électriques étrangères, en 2001

Producteur étranger d'électricité	Entreprise allemande	Participation (%)
Sydkraft, SWE	E.ON Energie	60.7
BKW FMB Energie, CHE	E.ON Energie	20.0
ELMÜ, HUN	RWE Plus	55.0
ÉMÁSZ, HUN	RWE Plus	54.0
HKW Wroclaw, POL	EnBW	15.6

Source : VDEW, 2002.

Une autre façon d'encourager l'ouverture des marchés dans le secteur électrique est de faire en sorte que le fournisseur tiers ait accès au réseau de distribution électrique. En Allemagne, les termes de l'accès à ce réseau sont déterminés par les Accords d'association (voir chapitre 5), et des plaintes pour abus de position dominante ont été déposées à l'encontre des titulaires. En 1998, par exemple, la société américaine *Enron* a fait appel auprès du Bundeskartellamt, se plaignant du refus de l'opérateur allemand de réseau *Elektromark* de lui accorder l'accès prévu pour les tiers. En conséquence, le Bundeskartellamt a entamé une procédure à l'encontre d'*Elektromark*, mais la plainte a été abandonnée début 1999, *Elektromark* ayant autorisé l'accès à son réseau.

Cette affaire a mis en lumière un problème potentiel que pose l'autorégulation de l'industrie sous la forme d'Accords d'association. Les tiers, notamment les entreprises étrangères, n'ayant pas participé à la conception de ces accords pourraient apprendre à leurs dépens ou simplement avoir le sentiment que les règles leur sont contraires. Dans ce contexte, la mise en place d'un organisme indépendant de régulation contribuera à accroître la transparence et l'imputabilité et, ce faisant, à éviter toute discrimination potentielle entre les titulaires et les nouveaux arrivants sur le marché.

4. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE POUR LES REFORMES

4.1. Evaluation générale des points forts et des points faibles actuels

L'existence de l'Allemagne sous sa forme actuelle remonte à un peu plus de dix ans. L'intégration de l'ex-RDA demeure une lourde tâche et la gestion de la taille et des conditions socio-économiques nouvelles du pays continuera à déterminer les caractéristiques de son cadre réglementaire. Un autre leitmotiv important qui explique la manière dont sont appliqués les six principes de l'ouverture des marchés est la recherche dans le même temps de l'unité et de la diversité. Le "modèle allemand" se caractérise par une approche consensuelle de la réglementation en dépit de la répartition fédérale du pouvoir.

Dans une perspective d'ouverture des marchés, il subsiste des domaines dans lesquels les schémas particuliers auxquels sont confrontés les acteurs étrangers ne sont peut-être pas traités de manière adéquate. Ces derniers trouvent, par exemple, un cadre juridique dont le détail varie d'un Land à l'autre. Dans la pratique, cela se traduit par un volume important de textes de lois qui sont habituellement le résultat d'un grand nombre de mécanismes de consultation. Dans ce contexte, il peut être difficile de donner un aperçu de la création en cours du cadre réglementaire et d'y participer activement. La densité et la complexité du système de réglementation ont des implications lorsqu'il faut élaborer des lois et des réglementations techniques et donc procéder à des consultations mais elles se reflètent également dans le nombre des institutions ayant des responsabilités similaires. A titre d'exemple, on recense actuellement 1 000 organisations en place qui cherchent à attirer l'IDE. Dans le domaine de l'agrément, dix-sept autorités en place différentes opèrent en plus du DAR (Conseil allemand de l'agrément) qui est l'association parapluie. Et pourtant le DAR lui-même n'est pas compétent pour accorder l'agrément.

Comme dans de nombreux autres pays, la présentation d'une position à un organisme consultatif ne peut se faire que sur invitation. Dans la mesure où les textes de lois ne sont publiés qu'après leur entrée en vigueur, c'est au seul organisme public concerné qu'il incombe de s'assurer que les parties prenantes potentielles peuvent exprimer leur opinion. Le choix du moment et la composition de la communauté invitée diffèrent d'un ministère à l'autre et aucun contrôle n'est exercé sur ces activités.

Bien que l'Allemagne fasse des efforts considérables pour encourager la transparence par l'utilisation de différents moyens de communication, les acteurs étrangers peuvent devoir consacrer beaucoup de temps à la compréhension du cadre réglementaire et des responsabilités respectives des différentes institutions publiques, et participer à des consultations s'ils y sont invités.

La rigueur avec laquelle le cadre juridique est appliqué ne facilite pas les mouvements sur le marché allemand et contribue à la rigidité du cadre réglementaire en dépit du fait qu'elle contribue à la prévisibilité juridique. L'inexpérience qu'ils ont de ce cadre et de la manière de le mettre en oeuvre constitue un handicap pour les acteurs internationaux par rapport aux acteurs nationaux.

Le principe de non-discrimination, tel qu'il est inscrit dans la constitution, est généralement reconnu. Dans la pratique, on n'a pas évalué si les associations professionnelles nationales représentent de manière adéquate les intérêts étrangers. L'influence des acteurs non nationaux au sein de ces organisations semble essentielle pour garantir une égalité de traitement. Dans le contexte de marchés publics, on peut se demander si le comité regroupant les autorités d'adjudication et les entreprises (Verdingungsausschuss), qui est un organisme d'auto-régulation composé principalement d'acteurs nationaux, représente de manière adéquate les intérêts des acteurs non nationaux. En outre, on ne sait toujours pas très bien comment le pays traite les entreprises étrangères qui ont adopté un statut national mais qui ont besoin d'une forme de traitement différencié étant donné la structure de leur activité et le fait qu'elles sont confrontées à des conditions de marché différentes. Dans l'hypothèse où on ne peut faire aucune distinction formelle entre les acteurs étrangers et les acteurs nationaux, on ne perçoit pas la nécessité d'effectuer des évaluations de l'impact de la réglementation spécifiquement liées au commerce et à l'investissement.

L'Allemagne fait des efforts considérables pour faciliter les échanges. En accord avec les directives européennes, les procédures douanières n'ont cessé d'être facilitées via l'utilisation des TIC ou de procédures de simplification. Les douanes ont en outre accru leur focalisation sur la gestion du risque.

Dans une perspective internationale, les principes de concurrence sous-tendent fermement le système réglementaire allemand dont la renommée et l'orientation internationale sont établies de longue date. Le Bundeskartellamt (BKA) et l'organisme de régulation des services de poste et de télécommunication (RegTP) sont tous deux engagés dans une coopération internationale et cherchent à répondre à l'internationalisation croissante des entreprises. La doctrine des "effets" s'applique si une entreprise étrangère opérant à l'étranger génère en Allemagne un comportement anticoncurrentiel. En outre, BKA et RegTp collaborent avec les autorités de la concurrence à l'étranger pour échanger des informations et partager des points de vue.

On peut, de la même façon, brosser un tableau flatteur de l'Institut allemand de normalisation (DIN). En tant qu'association technique, DIN est impliqué dans toute une série d'activités internationales. Jusqu'ici, il a bien assumé son rôle d'organe de normalisation dans un pays dont le secteur manufacturier opère à l'échelle mondiale.

L'Allemagne a pris des mesures encourageantes et positives en vue d'améliorer certains aspects du cadre réglementaire. Le pays a la volonté de changer et s'est engagé dans des stratégies prometteuses. Il a reconnu que le système des marchés publics doit être sérieusement amélioré. Les améliorations porteront vraisemblablement sur les points suivants:

Les directives européennes ont été traduites de manière contradictoire. Certains paragraphes introduits récemment et concernant les offres supérieures au seuil fixé par l'UE font référence aux règles s'appliquant en-dessous du seuil. Conformément à la législation de l'UE, l'organisation d'un appel d'offres n'est obligatoire que si aucune entreprise de la commune ne peut fournir le service. Il n'existe aucune protection juridique en-dessous du seuil dans la mesure où le cadre réglementaire s'inscrit dans la loi budgétaire. Les règles du comité regroupant les autorités d'adjudication et les entrepreneurs n'ont aucun statut légal dans la mesure où elles sont établies par les parties prenantes elles-mêmes. Les appels d'offres publics ne font pas l'objet d'une publicité suffisante. La valeur de ces marchés représente environ 17 pour cent du PIB mais les appels d'offres dont la valeur est inférieure à 1 pour cent du PIB sont publiés au Journal officiel de l'UE, ce qui minimise la concurrence.

L'Allemagne cherche à améliorer la coordination des différentes institutions publiques au niveau horizontal et vertical. Ces initiatives structurelles visent à réduire les doublons et à encourager la coopération au niveau fédéral et au niveau des Länder. L'administration actuelle cherche ainsi à gérer activement la structure fédérale du pays.

Des efforts ont été déployés pour réduire les contraintes administratives possibles en rationalisant les mesures et en établissant des guichets uniques, y compris au niveau infra-fédéral. L'initiative gouvernementale "Un Etat moderne, une administration moderne" vise à accompagner ces initiatives d'une nécessaire gestion des ressources humaines avec l'introduction éventuelle de schémas incitatifs et de formulaires d'évaluation des fonctionnaires.

Le système récemment mis en place des évaluations de l'impact des réglementations et la tendance croissante à des modalités plus flexibles pourraient contribuer davantage encore à une diminution du nombre des lois actuellement en vigueur. En outre, l'Allemagne vise à consacrer davantage de ressources à ses autorités de la concurrence et étudie la mise en place d'un organisme spécifique de réglementation du secteur électrique. Cela représenterait un nouvel engagement vis-à-vis de la concurrence internationale.

Il est actuellement encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces réformes. Les sondages d'opinions montrent toutefois que les réformes rencontrent auprès de la population un large et ferme soutien et qu'elles pourraient donc avoir un impact positif et durable dans la mesure où elles reflètent le sentiment de la population.

4.2 La vision dynamique : les enjeux de la réforme future

L'«Agenda 2010» de l'administration actuelle vise à apporter des améliorations aux domaines couverts par ce rapport et aura très probablement des conséquences positives sur la réforme de la réglementation pour l'ouverture des marchés. L'assurance et le maintien de la qualité et du rythme des réformes resteront un enjeu majeur.

En outre, les faits identifiés dans ce chapitre suggèrent la nécessité d'une réforme dans le domaine de la transparence et de l'ouverture des procédures d'appel. Pour le commerce international et la communauté des investisseurs, la transparence des règles et des réglementations pourrait être rendue difficile du fait du nombre et de la complexité des textes de loi. La poursuite des efforts pour rationaliser le cadre réglementaire et offrir un soutien aux étrangers demeurera un aspect important de cet agenda. Il sera ainsi plus facile aux acteurs étrangers de s'accommoder de la rigueur de l'application des textes de lois dans le pays.

L'Allemagne pourrait, en outre, reconsidérer la pratique établie, qui consiste à ne publier les textes de lois qu'après leur entrée en vigueur et à laisser aux autorités respectives le soin d'inviter les acteurs potentiels à des consultations. Dans le système actuel, les acteurs qui n'y sont pas invités n'ont pas la possibilité de faire entendre leur voix dans la mesure où l'information sur les projets en cours n'est pas publique.

Dans le domaine des marchés publics, le pays pourrait reconsidérer de manière explicite l'accroissement des informations publiées sur les appels d'offres via l'utilisation de TIC ou d'informations sous format papier. La traduction de ces informations en différentes langues étrangères (également pour les offres d'un montant inférieur au seuil établi par l'UE) pourrait accroître la participation étrangère et la concurrence internationale, compensant les coûts de transaction. Une protection juridique adéquate des soumissionnaires, même en-dessous du seuil fixé par l'UE, est essentielle pour introduire dans le cadre réglementaire des sauvegardes crédibles. Le Bundeskartellamt (BKA) et les seize bureaux locaux compétents en matière d'ententes pourraient assumer ce rôle sous réserve de disposer de ressources appropriées ; ou encore la tâche pourrait être confiée au niveau administratif de justice adéquat. Une extension ultérieure de leur compétence pourrait améliorer la qualité des marchés publics.

Les initiatives actuelles pour mieux gérer l'organisation fédérale du pays pourraient s'accompagner d'efforts de rationalisation des activités des différentes agences de l'IDE. Cela pourrait contribuer à attirer dans le pays des IDE supplémentaires sans nécessiter de ressources supplémentaires.

Lorsqu'on examine les réformes structurelles des institutions publiques, il est essentiel de prendre en compte la dimension humaine. Le fait de former le personnel à interagir avec le monde de l'entreprise et la société civile pour adopter une attitude orientée vers le service facilitera ces interactions. Dans une perspective internationale, la pratique des langues étrangères est considérée être une valeur ajoutée précieuse. Pour permettre une approche multidisciplinaire reconnaissant de manière adéquate les dimensions économiques des règles et réglementations, l'Allemagne, à l'instar d'autres pays de l'OCDE, pourrait envisager d'attirer et de fidéliser des personnes ayant des expériences différentes. Actuellement, la majorité du personnel technique de l'administration a un type particulier d'expérience, qui ne facilite pas l'établissement d'un mode de pensée économique ou l'adoption d'une perspective d'ouverture des marchés.

L'Allemagne pourrait faire un pas important vers une plus grande ouverture des marchés dans son cadre réglementaire en abordant dans les évaluations de l'impact des réglementations les aspects liés au commerce et à l'investissement. Cet instrument d'action est relativement nouveau pour le pays. Dans un contexte d'intégration accrue des marchés mondiaux, ne pas aborder la dimension internationale reviendrait à laisser passer une occasion. Si le pays veut s'éviter des démarches administratives supplémentaires, il pourrait chercher à intégrer une vision internationale dans les domaines faisant actuellement l'objet d'une évaluation de l'impact des réglementations.

4.3 Options de politique à envisager

Cette section identifie les axes d'actions futurs. Les recommandations qui suivent se fondent sur l'évaluation présentée ci-dessus et sur les recommandations d'actions énoncées dans le Rapport de l'OCDE aux ministres sur la réforme de la réglementation, de 1997. Reposant sur un consensus international quant aux bonnes pratiques réglementaires et sur des expériences concrètes des pays de l'OCDE, elles visent à affiner un environnement réglementaire qui apparaît déjà bien orienté vers l'ouverture des marchés et adapté aux conditions d'une économie mondialisée.

- *Gérer activement les programmes de réformes actuelles*
 - Se focaliser sur la mise en oeuvre des principaux moteurs du programme de réformes
 - Maintenir le rythme des réformes actuelles
 - Contrôler les résultats et les faire reconnaître par le public pour conserver aux réformes un large soutien.

- *Améliorer la transparence du cadre réglementaire*
 - Passer en revue les textes de lois et retirer ceux qui sont périmés
 - Simplifier le langage juridique
 - Offrir aux étrangers un soutien juridique systématique, des explications et des informations sur la répartition des différentes compétences des autorités respectives, peut-être sous la forme de centres juridiques.

- *Promouvoir un processus décisionnel ouvert*
 - Publier des projets de réglementations à un stade précoce pour offrir aux acteurs potentiels la possibilité d'avoir un aperçu des débats actuels, éventuellement en établissant une plate-forme internet ou un forum de discussion (chat-room) ce qui pourrait être une manière économique et efficace d'améliorer l'accès à l'information
 - Permettre aux acteurs potentiels de participer aux consultations s'ils y sont invités mais aussi de leur propre chef
 - Notifier à l'avance les consultations à venir pour satisfaire l'exigence minimum de rendre l'auto-initiative possible
 - Faire davantage d'efforts pour inclure les points de vue des participants étrangers, en particulier dans les cas affectant le commerce et l'investissement
 - Réduire le nombre global des consultations pour permettre la transparence des débats essentiels.

- *Promouvoir l'ouverture au marché dans les approvisionnements publics*
 - Accroître le pourcentage des appels d'offres publics faisant l'objet d'une publicité au niveau de l'UE
 - Clarifier le cadre réglementaire, abolir les réglementations contradictoires
 - Simplifier les procédures des appels d'offres publics, peut-être en limitant la diversité actuelle des options en termes de procédures
 - Revoir le rôle des comités composés d'autorités d'adjudication et d'entrepreneurs en accordant aux nouveaux arrivants et aux étrangers le plein accès direct à l'organisme et en renforçant leur contrôle par les autorités de la concurrence
 - Offrir une protection juridique adéquate en-dessous du seuil
 - S'assurer ainsi une position d'avant-garde parmi les pays de l'OCDE.

- *Accélérer les efforts en vue d'éliminer les contraintes inutiles pour les entreprises*
 - Encourager la coopération entre les plus de 1 000 agences de l'IDE en identifiant des domaines de collaboration communs
 - Se focaliser sur le rythme et l'impact des réformes actuelles dans le domaine
 - Continuer à consulter les parties prenantes pour identifier les principaux domaines auxquels apporter des améliorations.

- *Renforcer la capacité de l'administration à faire appliquer les réformes*
 - Renforcer une culture client parmi les "fonctionnaires de premier plan"
 - Proposer au personnel des programmes de formation à la communication, aux langues étrangères, à la gestion des processus dans une optique de résultat
 - Promouvoir les évaluations basées sur la performance
 - S'attacher à la diversité lorsqu'on recrute et qu'on fidélise des personnes remarquables.

- *Introduire une approche cohérente de l'analyse de l'impact des réglementations*
 - Elaborer une pratique cohérente pour l'évaluation des effets des réglementations proposées sur le commerce et l'investissement
 - Accorder une plus grande importance aux experts en commerce et en investissement dans les contrôles de qualité
 - Profiter de l'opportunité d'un saut technologique en tirant les enseignements de l'expérience d'autres pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Bundesministerium der Finanzen (2002). *Zoll Online 2005: Internetprojekt der Bundeszollverwaltung*. Berlin.
- Bundeskartellamt (2000). *Unsere Tätigkeit in den Jahren 1999 und 2000*. Bonn.
- Bundesregierung (2002). *Un Etat moderne, une administration moderne*. Rapport d'étape. Berlin
- Deutsche Ausgleichsbank (1999). *Gründungsbremse Bürokratie*. Bonn.
- DIN (2000). *Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der Normung: Zusammenfassung der Ergebnisse*. Berlin.
- DIN (2001). *DIN Geschäftsbericht 2001*. Berlin.
- ETSI (2002). *Annual Report and Activity Report 2001*. Sophia-Antipolis.
- Commission européenne (1998a). *Plan d'action "Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité"*. Document COM(1998)550 final. Bruxelles.
- Commission européenne (1998b). *Le panel d'entreprises : un projet pilote*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Bruxelles.
- Commission européenne (1998c). *Rapport de la task force "Simplification de l'environnement des entreprises"*. Bruxelles.
- Commission européenne (1999a). *Tableau d'affichage du marché unique, n°5 (novembre)*. Bruxelles.
- Commission européenne (1999b). *Cinquième rapport sur la mise en oeuvre de la réglementation en matière de télécommunications*. Document COM(1999) 537. Bruxelles.
- Commission européenne (1999c). *Stratégie pour le marché intérieur*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Document COM(1999) 464. Bruxelles.
- Commission européenne (1999d). *Principe de la reconnaissance mutuelle : travailler à une mise en oeuvre plus efficace*. Single Market News n° 17 (juillet). Bruxelles.
- Commission européenne (2000a). *Tableau d'affichage du marché unique, n° 6 (mai)*. Bruxelles.
- Commission européenne (2000b). *Réforme économique : rapport sur le fonctionnement des marchés communautaires des produits et capitaux*. Document COM(2000) 26. Bruxelles.
- Commission européenne (2000c). *Réexamen de SLIM : simplifier la législation relative au marché intérieur*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Document COM(2000) 104. Bruxelles.
- Commission européenne (2001). *Livre Blanc : gouvernance européenne*. Bruxelles.

- Commission européenne (2002). *Distribution et service après-vente des véhicules automobiles dans l'Union européenne*. Bruxelles.
- AIE (2002). *Electricity Information*. Paris.
- IMD (2002). *World Competitiveness Yearbook 2002*. Lausanne
- FMI (plusieurs publications). *Statistiques financières internationales*, Washington, D.C.
- Konzendorf, Götz (2000). *Gesetzesfolgenabschätzung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung*. TA-Datenbank-Nachrichten Nr.2 (juin).
- Marx, F. and U. Jasper (2001). *Vergaberecht*. Verlag Beck, München.
- OCDE (2001). *"Les marchés publics : rapport de synthèse"*. Paris
- OCDE (2002a). *"Etudes économiques de l'OCDE : Allemagne"*. Paris.
- OCDE (2003a). *"Statistiques du commerce international par produit"*. Paris.
- OCDE (2002b). *"Statistiques de l'investissement direct international"*. Paris.
- OCDE (2003b). *"Statistiques de l'OCDE sur les échanges internationaux de services"*. Paris.
- Porter, M., J. Sachs, P. Cornelius, and K. Schwab (2002). *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Oxford University Press, Oxford and New York.
- RegTP(2002). *Jahresbericht 2002*. Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2002). *Statistisches Jahrbuch*. Wiesbaden.
- T-Online/Stern/McKinsey (2002). *Perspektive Deutschland: Projektbericht zur Grössten Online-Umfrage Deutschlands*. <http://www.perspective-deutschland.de>.
- CNUCED (2002). *Rapport sur l'investissement dans le monde*. Genève.
- CEE-ONU (2002). *WP-29: Comment il fonctionne, comment y adhérer*. Genève.
- VDA (2002). *Auto-Jahresbericht*. Frankfurt/Main.
- VDEW (2002). *VDEW-Jahresbericht 2001: Daten und Fakten*. Frankfurt/Main.
- Wirtschaftswoche (2002). *Im Alleingang; immer mehr Institutionen wollen Investitionen nach Deutschland holen – mit wenig Erfolg*. Issue No. 48 (21 novembre).