

La Réforme de la Réglementation aux Pays-Bas

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



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

© OCDE 1999. 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 aux Pays-Bas. 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 aux Pays-Bas* publié en 1999. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

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

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

Ce rapport a été principalement préparé par Evdokia Moisé, de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires fournis par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE dans son ensemble, du gouvernement des Pays-Bas, et des pays Membres lors du processus d'examen par les pairs. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION : LE CONTEXTE POLITIQUE DES PAYS-BAS	6
2. LE CADRE DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : SIX PRINCIPES POUR UNE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE ».....	8
2.1. Transparence et ouverture du processus décisionnel.....	9
2.2. Mesures visant à garantir la non-discrimination.....	13
2.3. Mesures destinées à éviter toute restriction commerciale inutile.....	15
2.4. Dispositions visant à encourager le recours à des mesures harmonisées à l'échelle internationale.....	17
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires d'autres pays	22
Tableau 1. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou en cours de négociation par l'Union européenne	23
2.6. Application des principes de concurrence.....	24
3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS QUELQUES SECTEURS.....	25
4. CONCLUSIONS ET POSSIBILITÉS DE RÉFORME DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	28
4.1. Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles.....	28
4.2. Le point de vue dynamique : le rythme et l'orientation des changements	28
4.3. Avantages et coûts potentiels de nouvelles réformes de la réglementation	29
4.4. Options à envisager pour l'action des pouvoirs publics	29

Résumé exécutif

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation - Rapport de référence

Les systèmes de réglementation nationaux permettent-ils aux entreprises de tirer pleinement profit des possibilités offertes par la concurrence sur les marchés mondiaux ? Dans une économie mondiale en expansion, réduire les obstacles réglementaires aux échanges et à l'investissement permet aux pays de bénéficier plus largement des avantages comparatifs et de l'innovation. Ceci signifie qu'une plus grande ouverture des marchés accroît les avantages que les consommateurs peuvent tirer de la réforme de la réglementation. Maintenir un système commercial mondial ouvert suppose que le style et le contenu de la réglementation soient à même de favoriser la concurrence et l'intégration économique au niveau mondial, d'éviter les litiges commerciaux et d'améliorer la sécurité et la confiance mutuelle entre les pays. Le présent rapport analyse les réglementations et le processus réglementaire aux Pays-Bas du point de vue de leurs conséquences sur la concurrence internationale par le biais des échanges et de l'investissement, ainsi que de la mesure dans laquelle les aspects commerciaux sont pris en compte dans le cadre général de l'action des pouvoirs publics en matière de réglementation. On verra qu'il existe une cohérence très forte entre les principes de bonne réglementation applicables sur le plan interne et sur le plan international. L'analyse s'articule autour de six principes de « réglementation efficiente » qui reprennent, en les développant, les principes fondamentaux de bonne réglementation exposés aux chapitres 2 et 3 du point de vue de leur impact sur les parties étrangères.

Historiquement, la prospérité des Pays-Bas a été fondée en grande partie sur le commerce extérieur et l'investissement étranger, s'appuyant sur une longue tradition d'ouverture des marchés. L'action des pouvoirs publics néerlandais, aussi bien au plan intérieur qu'international, a toujours visé à améliorer à la fois l'attrait du marché national pour les entreprises étrangères et la compétitivité des entreprises néerlandaises au plan international. Dans ce contexte, les Pays-Bas ont très largement adhéré aux principes de « réglementation efficiente » pour établir leurs règles et procédures, même si, dans de nombreux cas, ces principes ne se sont pas traduits par des exigences formelles lors de l'élaboration de la réglementation nationale. Les principes de transparence et d'ouverture du processus décisionnel vis-à-vis des parties étrangères, ainsi qu'une tendance générale à adhérer à des pratiques de non-discrimination, semblent bien ancrés dans la tradition du consensus propre à la société néerlandaise. En outre, on verra qu'aux Pays-Bas, le processus de réglementation semble avoir été, d'une manière générale, mis en œuvre de manière à atteindre des objectifs légitimes au niveau de l'action des pouvoirs publics tout en assurant dans la mesure du possible l'ouverture internationale des marchés, en évitant toute restriction commerciale inutile et en encourageant la réduction des obstacles techniques aux échanges. Par exemple, les Pays-Bas ont coutume de recourir à des mesures harmonisées au niveau international et de reconnaître l'équivalence des évaluations de conformité réalisées à l'étranger.

Toutefois, il a pu arriver dans le passé que les avantages que présentent des politiques axées sur l'ouverture des marchés soient atténués par la forte tradition corporatiste qui, quelquefois, désavantage les nouveaux arrivants, en particulier s'il s'agit de PME (petites et moyennes entreprises). En l'absence de règles et de procédures formalisées, l'approche d'autoréglementation couramment utilisée peut comporter un risque d'exclusion des intérêts non représentés. Vu sous cet angle, même si l'ouverture des marchés n'a pas été une question centrale dans les efforts de réforme mis en œuvre aux Pays-Bas au cours des dernières années, les réformes entreprises dans d'autres domaines, en particulier la politique de la concurrence, afin de supprimer les comportements anticoncurrentiels dans le secteur privé, ont eu indirectement des conséquences positives sur l'ouverture des marchés. C'est probablement en veillant à appliquer les principes de la concurrence que l'on développera au mieux le potentiel d'une amélioration plus grande encore de l'ouverture des marchés.

1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION : LE CONTEXTE POLITIQUE DES PAYS-BAS

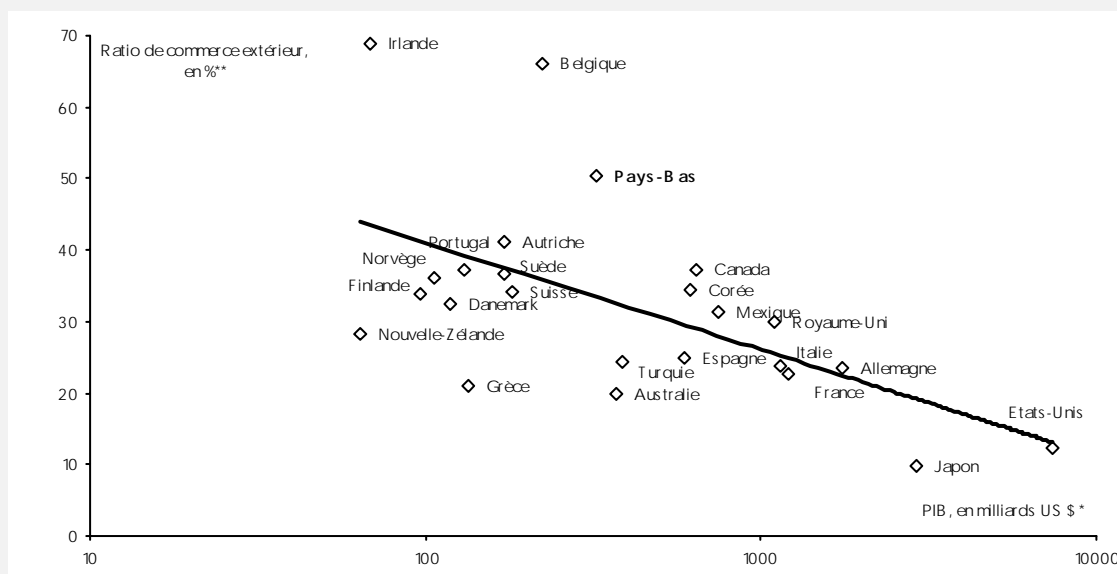
Les Pays-Bas ont depuis longtemps la réputation d'être une nation commerçante dont l'économie est l'une des plus ouvertes au monde. Étant donné leur taille relativement réduite, la prospérité des Pays-Bas dépend depuis toujours dans une large mesure du commerce et de l'investissement extérieurs. L'ouverture internationale exceptionnelle de l'économie néerlandaise se manifeste par la conjonction de ratios élevés pour les importations, les exportations et l'investissement étranger (voir graphiques 1 et 2). La part des exportations et des importations de biens exprimée en pourcentage du PIB (Produit intérieur brut) est proche de 50 %, c'est-à-dire bien supérieure à celle des autres pays Membres de l'OCDE (seules la Belgique et l'Irlande affichent un pourcentage supérieur ou égal). L'investissement extérieur joue également un rôle-clé dans l'économie néerlandaise. De fait, les Pays-Bas sont, de tous les pays Membres de l'OCDE, celui qui, par rapport à son PIB, investit le plus à l'étranger et reçoit les volumes parmi les plus importants d'investissements en provenance de l'étranger.

La situation géographique stratégique des Pays-Bas, qui disposent d'un marché de 160 millions de consommateurs dans un rayon d'à peine 500 km autour d'Amsterdam, leur excellente infrastructure de transports maritimes et aériens ainsi que leur environnement stable et propice au monde des affaires ont fait de ce pays non seulement une plate-forme attrayante pour desservir le marché européen, mais également un point de transit important pour les produits européens et, en particulier, allemands, expédiés hors d'Europe. De fait, plus de 6 700 entreprises étrangères employant plus de 380 000 personnes se sont implantées aux Pays-Bas et un grand nombre d'entre elles y ont installé leur siège européen. Les Pays-Bas constituent ainsi l'une des destinations les plus importantes des investissements directs des États-Unis en Europe, avec plus de 1 300 entreprises américaines employant au total 170 000 personnes. Environ la moitié des entreprises américaines et quelque 40 % des entreprises japonaises qui ont ouvert un centre de distribution en Europe ont choisi les Pays-Bas.

La conscience de l'importance du commerce extérieur et de l'investissement étranger pour la prospérité du pays a nourri un esprit d'ouverture du marché à tous les niveaux de la société et des pouvoirs publics, notamment au sein de l'administration et des autorités chargées de la réglementation. Cette orientation favorable à l'ouverture du marché a été confirmée par l'adhésion des Pays-Bas comme membre fondateur au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et, ensuite, par le renouvellement de son engagement envers les obligations de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), mais également par son adhésion à l'Union Européenne (UE). Les Pays-Bas ayant axé l'action des pouvoirs publics, au plan national comme international, sur des mesures visant à améliorer à la fois l'attrait de leur marché intérieur pour les entreprises étrangères et la compétitivité internationale des entreprises néerlandaises, ils participent activement à la libéralisation des échanges dans le contexte tant européen qu'international. Ils appliquent depuis longtemps des politiques libérales envers l'investissement direct étranger. En fait, il semble qu'ils ont même quelquefois choisi d'amorcer d'eux-mêmes la libéralisation au niveau national dans certains secteurs (comme par exemple avec les mesures prises pour accroître la libéralisation du secteur de l'électricité, en avance sur le calendrier de l'UE - voir l'étude connexe du chapitre 5), notamment pour encourager leurs partenaires commerciaux à assurer une réciprocité aux produits, services et capitaux néerlandais. Les Pays-Bas se sont rarement trouvés au centre de litiges portant sur le commerce ou l'investissement¹. Ils s'efforcent depuis toujours d'offrir un environnement favorable aux échanges et les études réalisées par leurs partenaires commerciaux étrangers témoignent d'un degré de satisfaction élevé en ce qui concerne l'environnement réglementaire néerlandais².

Ouverture sur l'extérieur de l'économie Néerlandaise

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



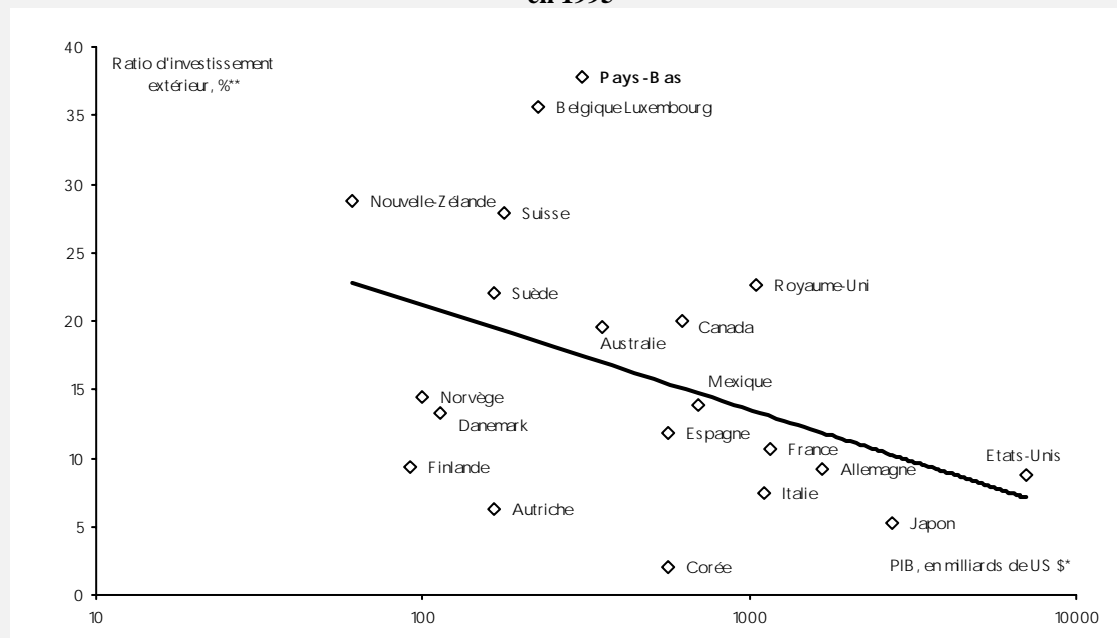
* PIB calculé en prix courants et en PPA (Parités de pouvoir d'achat) en milliards de US dollars.

** Moyenne des exportations et des importations de biens et de services en pourcentage du PIB.

Ce ratio comprend les flux d'échanges qui ne font que transiter par les Pays-Bas ; toutefois, ceci n'exerce probablement pas de distorsion significative sur l'image de l'ouverture du marché, dans la mesure où une grande partie de ce « transit » reflète bien l'attrait des Pays-Bas en tant que « porte » ouverte sur l'Europe.

Source : OCDE.

Graphique 2. Part des stocks d'investissements directs en provenance et vers l'étranger dans le PIB en 1995



* PIB calculé en prix courants et en PPA courantes, en milliards de US dollars.

** Moyenne des investissements en provenance de l'étranger et vers l'étranger en pourcentage du PIB (sauf pour le Mexique, investissement en provenance de l'étranger uniquement).

Source : OCDE, bases de données sur les activités des sociétés affiliées étrangères (DSTI, division AES) et base de données sur l'investissement étranger de la DAFPE.

Les réglementations et l'ensemble du processus réglementaire néerlandais doivent aussi, à l'évidence, être appréhendés dans le contexte de l'appartenance des Pays-Bas à l'UE. Dans ce pays comme dans tous les autres pays Membres de l'UE, une quantité considérable de réglementations nationales sont façonnées par le processus réglementaire européen et, de ce fait, indirectement influencées par les politiques et par la « culture réglementaire » des autres pays Membres. La libéralisation du marché néerlandais a très certainement bénéficié du processus d'intégration européenne en cours et de l'avènement du marché unique. On estime que dans l'ensemble, la mise en œuvre du programme de Marché Unique a amélioré les conditions d'accès des pays tiers aux marchés des pays Membres de l'UE³. Dans le même temps, la dynamique de l'intégration européenne doit beaucoup à la tradition néerlandaise d'ouverture des marchés, qui a toujours été l'un des moteurs de la libéralisation des marchés européens.

Du fait du caractère solidement enraciné d'un environnement réglementaire propice aux échanges et à l'investissement, l'ouverture du marché aux fournisseurs étrangers n'a pas été un enjeu-clé des efforts de réforme engagés ces dernières années aux Pays-Bas (voir le chapitre 1). Cependant, la réforme de la réglementation a eu des conséquences indirectes sur l'ouverture des marchés. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les réformes touchant à la politique de la concurrence (voir l'étude connexe du chapitre 3). Dans des domaines tels que l'harmonisation des normes techniques, l'intégration européenne et, en particulier, l'avènement du Marché Unique, ont également donné une impulsion bienvenue à la réforme de la réglementation aux Pays-Bas. D'autres efforts, par exemple la déréglementation des heures d'ouverture des magasins de détail, la flexibilité accrue des contrats à durée déterminée (pour lesquels une législation est en cours d'élaboration) et la création d'un bureau central du service des impôts destiné aux investisseurs étrangers et aux expatriés, ont renforcé la capacité des fournisseurs étrangers à opérer de manière concurrentielle sur le marché néerlandais. Toutefois, il est juste de préciser qu'il existe quelques secteurs de l'économie néerlandaise qui, à ce jour, n'ont pas encore été touchés par la concurrence internationale. Il s'agit en particulier de certains secteurs des services liés principalement ou exclusivement à la consommation des ménages, par exemple les services de construction, les services d'utilité publique, certaines transactions financières ou les services aux consommateurs. Dans un environnement économique de plus en plus mondialisé, ces secteurs vont devoir affronter à l'avenir la concurrence internationale et ils devront en conséquence apporter la preuve qu'ils sont à même de perdurer dans la tradition d'ouverture du marché qui caractérise plus généralement l'économie des Pays-Bas.

2. LE CADRE DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : SIX PRINCIPES POUR UNE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE »

Pour faire en sorte que la réglementation ne réduise pas indûment l'ouverture des marchés, il est nécessaire d'inscrire les principes de « réglementation efficiente » dans le processus national de la réglementation sociale et économique, ainsi que dans les pratiques administratives. L'expression « ouverture des marchés » se réfère ici à la capacité des fournisseurs étrangers à opérer de manière concurrentielle sur un marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires ou encore excessivement pesantes ou restrictives. Ces principes, décrits dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* et développés par le Comité des échanges⁴, sont les suivants :

- Assurer la transparence et l'ouverture du processus décisionnel.
- Pratiquer la non-discrimination.
- Éviter toute restriction commerciale inutile.

- Recourir à des mesures harmonisées au niveau international.
- Reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays.
- Appliquer les principes de concurrence.

Ces principes ont été identifiés par les responsables de la politique commerciale comme constituant les éléments-clés d'une réglementation respectueuse du jeu du marché et propice aux échanges et à l'investissement. Ils reflètent les principes de base qui sous-tendent le système commercial multilatéral à propos duquel de nombreux pays se sont engagés à respecter certaines obligations dans le cadre de l'OMC et dans d'autres contextes. L'objectif de l'examen de la réforme de la réglementation dans les pays Membres de l'OCDE n'est pas de juger dans quelle mesure un pays donné a pris et respecte des engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais plutôt d'évaluer si les instruments, procédures et pratiques adoptés au niveau national permettent de donner effet à ces principes et contribuent de manière positive à l'ouverture des marchés.

Les Pays-Bas ont, dans une large mesure, souscrit aux principes de « réglementation efficace » pour établir leurs politiques nationales et définir leurs règles et procédures. Cela étant, dans de nombreux cas, ces principes ne se sont pas traduits par des obligations formelles lors de l'élaboration de la réglementation nationale. Dans certaines circonstances, décrites dans les sections suivantes, il apparaît ainsi que les procédures réglementaires mises en place pourraient créer dans certains cas des obstacles aux échanges ou à l'investissement ; toutefois, le Secrétariat n'a pas eu connaissance à ce jour de problèmes ou de plaintes réels.

2.1. *Transparence et ouverture du processus décisionnel*

Afin de garantir l'ouverture internationale des marchés, le processus consistant à concevoir, mettre en œuvre, étudier ou modifier la réglementation se doit d'être transparent et ouvert aux parties concernées et intéressées, y compris aux parties étrangères, qu'il s'agisse d'exportateurs ou d'investisseurs. Du point de vue économique, la transparence joue un rôle essentiel pour les participants au marché et ce, à plusieurs égards. La transparence au sens de la disponibilité des informations donne aux acteurs du marché une image claire des règles de fonctionnement du marché et leur permet d'évaluer avec précision les coûts éventuels et le potentiel du marché et d'opérer des choix éclairés en matière de production et d'investissement. Une telle transparence contribue également à préserver l'égalité des chances en matière de concurrence offertes aux participants et améliore de ce fait la sécurité et la prévisibilité du marché. La transparence du processus décisionnel suppose également un dialogue avec les parties concernées, qui laisse au public la possibilité de commenter le processus de prise de décision en matière de réglementation, y compris sur la scène internationale, ces commentaires pouvant alors être pris en compte avant l'adoption et l'application des décisions. Un tel dialogue permet d'associer les forces du marché au processus et d'éviter les conflits commerciaux.

Comme expliqué plus avant dans les Rapports de référence sur La Capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité et sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation, les Pays-Bas sont une société fondée sur le consensus dans laquelle le processus d'élaboration de la politique socio-économique, loin d'être l'apanage des pouvoirs publics, repose en grande partie sur la coopération entre le gouvernement et les partenaires sociaux d'une part, et sur la réglementation édictée par des organismes professionnels d'autre part. On peut ainsi affirmer que la prise en compte des intérêts concernés et la recherche d'une mise en œuvre harmonieuse des mesures arrêtées grâce à leur large acceptation sont deux caractéristiques de la culture socio-économique

néerlandaise. La consultation des intérêts organisés du marché, en particulier des représentants du capital et de la main-d'œuvre, est un phénomène institutionnalisé depuis longtemps, tandis que la remise en question récente de la représentativité des structures tripartites de consultation a abouti, entre autres, à un recours accru à des consultations informelles. Ces consultations, menées à la discrétion des pouvoirs publics, ont permis une gestion très flexible des procédures de collecte des informations et de recherche d'un consensus, en intégrant dans le processus de réglementation toutes sortes de données jugées pertinentes dans le contexte déterminé. Ce modèle de consensus a, dans une large mesure, façonné les mécanismes de consultation et de transparence du processus de réglementation, comme cela est décrit en détail dans l'étude connexe du chapitre 2.

Les informations relatives aux réglementations, qu'elles soient prospectives ou effectives, sont fournies essentiellement par le biais de leur publication dans le « *Staatsblad* » (journal officiel) avant leur entrée en vigueur, comme le stipule la Constitution. Cependant, en plus de cette obligation formelle, on assiste à un recours encore limité, mais en augmentation, à des procédures informelles, notamment des procédures de « notification et commentaires » avant publication et la communication d'informations sur Internet. Pour les parties étrangères, l'accès aux informations aux Pays-Bas se heurte quelquefois à la barrière linguistique. Toutefois, des efforts sont constamment déployés pour publier en anglais des extraits d'informations présentant un intérêt international, soit dans des publications spécialisées, soit sur les sites Internet des administrations concernées. Par ailleurs, l'accès de tiers à la réglementation harmonisée au niveau européen est facilité par l'existence d'informations disponibles dans les onze langues officielles de l'UE.

Dans le domaine particulier des normes et règlements techniques, les Pays-Bas fournissent également des informations à leurs partenaires commerciaux lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations de notification à l'UE et, à travers elle, à l'OMC. De fait, les projets de règlement portant sur les produits élaborés par le gouvernement ou par les organisations professionnelles doivent être notifiés à la Commission européenne en vertu de la Directive 83/189 lorsqu'il ne s'agit pas de transpositions pures de directives d'harmonisation européennes. C'est aux ministères concernés qu'il incombe d'assurer la notification rapide des projets de règlement, laquelle est assurée grâce à la surveillance d'un responsable de la coordination des notifications nommé dans chaque ministère. Les organismes de normalisation nationaux sont par ailleurs tenus de notifier les nouveaux projets de normes qui diffèrent des normes internationales ou européennes.

En 1997, les Pays-Bas étaient le pays Membre de l'UE qui avait, de loin, notifié le plus grand nombre de projets de règlements techniques (341 sur un total de 900 pour tous les pays Membres de l'UE⁵). Il ne faudrait pas en conclure pour autant que cette activité de notification considérable reflète une propension particulièrement forte des Pays-Bas à adopter des règlements techniques nationaux. Ce nombre a été en fait gonflé par la notification en une seule fois, par l'administration néerlandaise, de 230 règlements à la suite du jugement rendu en 1996 par la Cour européenne de Justice dans l'affaire *Securitel* mentionnée dans l'encadré 1. Cette affaire a mis en lumière le risque que des règlements techniques nationaux non notifiés soient ensuite déclarés inapplicables par les tribunaux ; en conséquence, l'administration néerlandaise a décidé de notifier tous les règlements techniques adoptés depuis 1984. La nécessité de préciser davantage le champ des obligations de notification définies par la Directive 83/189 s'est alors fait sentir et la Commission s'y emploie actuellement, en prévoyant notamment de codifier la directive et de publier un manuel explicatif.

Encadré 1. **Communication d'informations dans le domaine des règlements techniques**

Obligation de notification en vertu de la Directive 83/189/CEE⁶

Pour éviter que l'adoption de règlements techniques au niveau national n'entraîne l'émergence de nouveaux obstacles à la libre circulation des marchandises, les pays Membres de l'UE sont tenus, en vertu de la Directive 83/189, de notifier tous leurs projets de règlement technique de produits, dans la mesure où il ne s'agit pas de la transposition de directives harmonisées au niveau européen. Cette obligation de notification concerne non seulement tous les règlements au niveau national ou régional introduisant des spécifications techniques dont le respect est obligatoire pour la commercialisation ou l'utilisation des produits concernés, mais aussi les mesures fiscales et financières destinées à encourager le respect de ces spécifications ainsi que les accords volontaires auxquels une autorité publique est partie. Les textes ainsi notifiés sont ensuite communiqués par la Commission aux autres pays Membres et ne sont en principe pas considérés comme confidentiels, sauf s'ils sont expressément désignés comme tels.

Après la notification, le pays Membre concerné doit s'abstenir d'adopter les projets de règlement pendant une période de trois mois durant laquelle les conséquences de ce règlement sur le Marché Unique sont examinées par la Commission et les autres pays Membres. Si la Commission ou un pays Membre rend un avis détaillé soutenant que le règlement proposé constitue un obstacle aux échanges, le délai peut être prolongé de trois autres mois. En outre, si une nouvelle législation dans le même domaine est en cours de préparation au niveau de l'UE, la Commission peut prolonger ce délai de douze mois supplémentaires. Une procédure pour violation peut être engagée pour manquement à l'obligation de notification ou si le pays Membre concerné ne tient pas compte d'un avis détaillé.

Bien que le secteur privé ne soit pas le destinataire direct des projets des notifications de règlement, il en est le principal bénéficiaire. Afin de porter les projets de règlement technique nationaux à la connaissance des acteurs économiques européens, la Commission publie régulièrement une liste des notifications reçues au Journal Officiel des Communautés Européennes. Toute entreprise s'intéressant à un projet notifié et souhaitant obtenir des informations complémentaires à ce propos peut s'adresser au point de contact concerné dans n'importe quel pays Membre. De cette manière, une entreprise peut obtenir très tôt des informations qui lui permettront d'adapter sa production à la réglementation future de ses marchés à l'exportation ; elle peut également identifier les éléments protectionnistes inclus dans le règlement proposé et prendre des mesures, par le biais de son gouvernement ou de la Commission, pour que ces éléments soient supprimés.

La position du secteur privé vis-à-vis de cette Directive a été encore renforcée par l'arrêt *Securitel* récemment adopté par la Cour européenne de Justice (Arrêt du 30 avril 1996, affaire CIA Security International contre Signalson SA et Securitel SPRL). La Cour a reconnu l'effet direct des dispositions de la Directive 83/189 et confirmé que des personnes physiques pouvaient s'en prévaloir devant des tribunaux nationaux qui doivent refuser d'appliquer un règlement technique national n'ayant pas été notifié conformément à la Directive.

De la même façon, en ce qui concerne les normes, la Directive 83/189 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives prises par les organismes de normalisation nationaux (ONN), et, sur demande, les programmes de travail, d'où une plus grande transparence et une meilleure coopération entre les ONN. Les bénéficiaires directs de l'obligation de notification des projets de normes sont les pays Membres de l'UE, leurs ONN et les Organismes de normalisation européens (CEN, Cenelec et ETSI). Le secteur privé peut indirectement participer aux procédures de normalisation dans les pays autres que le sien par le biais de ses propres ONN qui ont la possibilité de jouer un rôle actif ou passif dans les travaux de normalisation des autres ONN.

Les 230 règlements techniques soumis à un examen intensif de pré-notification en coopération avec la Commission et finalement notifiés par les Pays-Bas ont été chaque fois que nécessaire adaptées à des fins de conformité avec la législation communautaire et de ce fait, ils n'ont soulevé que peu d'inquiétudes quant à leur potentiel d'apporter des restrictions aux échanges. Les pays Membres ont rendu des avis détaillés (soutenant que les règlements proposés constituaient un obstacle aux échanges) pour 10 notifications seulement. Sur les 111 autres notifications « régulières » effectuées par les Pays-Bas en 1997, les pays Membres ont rendu 27 avis détaillés (soit 24 % des 111 notifications) et la Commission 12

(soit 11 %). Au cours de la même période, les pays Membres ont rendu des avis détaillés sur 116 des 670 notifications effectuées au total pour l'UE (soit 17 %) et la Commission sur 115 (soit 17 %). Du fait de l'effort déployé après l'affaire *Securitel*, les huit procédures engagées par la Commission⁷ à l'encontre de règlements techniques adoptés par les Pays-Bas en violation des dispositions de la Directive 83/189 sont en cours de résolution.

Si les projets de règlements techniques notifiés ne sont pas fondés sur des normes internationales correspondantes, la Commission européenne transmet⁸ les informations au Secrétariat de l'OMC et aux autres pays Membres de l'OMC, conformément à l'obligation édictée à l'article 2.9 de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. De la même façon, les notifications requises en vertu d'autres dispositions de l'OMC (par exemple l'article 7 de l'Accord sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires, ou les notifications régulières dans le cadre des Accords de l'OMC sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation, etc.) sont faites à l'OMC par la Commission européenne au nom des Pays Membres.

Les investisseurs étrangers qui souhaitent pénétrer le marché néerlandais peuvent obtenir des informations sur les possibilités professionnelles et les conditions réglementaires auprès du Commissariat aux investissements étrangers aux Pays-Bas (NFIA), qui fait partie du ministère des Affaires économiques. Le NFIA a pour mission de faciliter l'investissement direct d'entreprises étrangères aux Pays-Bas en leur fournissant des informations, des études stratégiques et une assistance pratique, en particulier des conseils sur les mesures incitatives existantes, sur les procédures d'autorisation ou encore les structures fiscales. En outre, le NFIA se présente lui-même comme un point d'accès au réseau des affaires aux Pays-Bas, organisant des contacts avec les autorités publiques ou d'autres organisations susceptibles d'aider des entreprises étrangères à accéder au marché néerlandais. Par ailleurs, les entreprises des pays en développement peuvent s'adresser au Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI) dont l'action s'inscrit dans un cadre défini par le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Coopération pour le développement. Le CBI aide les PME et les organisations de promotion des échanges des pays en développement à développer leurs exportations vers les Pays-Bas et d'autres marchés de l'UE. A ce titre, il dispense des informations et des conseils sur la manière dont les obligations réglementaires en matière de produits peuvent être satisfaites, non seulement aux Pays-Bas, mais également dans les autres pays de l'UE. Par ailleurs, le Service central des importations et des exportations (CDIU), qui fait partie du ministère des Finances, a été désigné dans le cadre des procédures de la Directive 83/189 pour fournir des informations supplémentaires sur les règlements techniques notifiés en vertu de cette directive. A part le NFIA, le CBI et le CDIU avec leurs champs de compétences respectifs, il n'existe pas d'autres points d'information centralisés auprès desquels les fournisseurs étrangers pourraient obtenir des renseignements sur le fonctionnement et l'application de la réglementation. Toutefois, des informations relatives à la législation et la réglementation applicables aux Pays-Bas peuvent être obtenues auprès des ambassades des Pays-Bas ou directement auprès des administrations concernées.

Avant l'adoption ou la modification d'un règle, les parties étrangères ont en principe les mêmes possibilités de commentaires et de consultation que les groupes d'intérêts nationaux. Cependant, lorsqu'il s'agit de procédures officielles de consultation organisées par l'entremise d'organismes semi-publics tels que le Conseil social et économique par exemple, l'accès n'est pas ouvert à des parties qui ne font pas officiellement partie de ces organismes, ce qui risque d'aboutir à une exclusion de facto des intérêts étrangers. Comme pour d'autres types d'intérêts situés hors des organisations traditionnelles regroupant les partenaires sociaux, cette exclusion est en pratique contrebalancée par le recours à des consultations informelles, qui sont ouvertes aux parties concernées et intéressées, qu'elles soient nationales ou étrangères. Cette voie informelle est en outre utilisée pour déposer directement auprès des administrations concernées les plaintes ne passant pas par le système judiciaire. Ainsi, les occasions offertes aux parties

étrangères de faire connaître leurs observations et leurs griefs éventuels sont, en définitive, laissées à la discrétion des autorités concernées. Ces procédures informelles ont en général un défaut : il leur manque les garde-fous institutionnels ; cependant, on constate qu'elles sont dans la pratique gérées de manière tout à fait satisfaisante aux Pays-Bas grâce à la tradition néerlandaise du consensus, à l'orientation favorable à l'ouverture du marché qui caractérise ce pays et à la perception de la concurrence accrue que se livrent les pays Membres de l'UE pour attirer les investissements.

Le même problème d'une exclusion *de facto* des intérêts étrangers peut être soulevé dans le contexte des activités d'autoréglementation entreprises par les « organismes professionnels statutaires » (PBO)⁹ et organisations telles que le *Consumentenbond* (l'association néerlandaise de consommateurs). Les activités d'autoréglementation expriment naturellement les intérêts des secteurs d'activité représentés au sein des PBO. Pendant longtemps, ceci n'a pas constitué réellement un problème aux Pays-Bas, dans la mesure où l'on supposait que les PBO exprimaient aussi de manière adéquate les intérêts plus larges de la société néerlandaise. Toutefois, sous la pression conjuguée de l'émergence de préoccupations sociales de plus en plus diversifiées et de la mondialisation des économies, il semble que la structure de ces organismes ne soit plus à même de prendre suffisamment en compte les préoccupations de tiers et ceci risque dans certains cas de saper l'orientation générale favorable à l'ouverture du marché qui caractérise l'environnement réglementaire aux Pays-Bas. Les PBO ne sont certes pas autorisés à entraver la concurrence, mais cette disposition se limite à décourager tout comportement contraire à la concurrence. Elle n'empêche pas nécessairement les PBO d'édicter des règles ne prenant pas suffisamment en compte les préoccupations des parties étrangères ou restreignant indûment les échanges. Le contrôle actuellement exercé par le gouvernement sur les activités d'autoréglementation ne semble pas suffisant pour garantir que les PBO adhèrent aux principes d'ouverture du marché de la même façon que l'administration néerlandaise. A cet égard, il serait utile que le gouvernement procède régulièrement à une évaluation des conséquences des activités d'autoréglementation sur la compétitivité et l'ouverture du marché.

Quelque satisfaisantes que soient les dispositions néerlandaises en matière de transparence, elles ne sont pas censées couvrir les politiques et règles élaborées au niveau européen, même si l'administration néerlandaise déploie des efforts croissants pour étendre à la réglementation européenne les procédures de transparence et de consultation, en particulier les procédures informelles. De ce point de vue, un certain nombre d'instruments existent au niveau européen pour permettre la prise en compte des avis des partenaires étrangers non européens, notamment avec l'organisation d'audiences, de séminaires informels et de consultations informelles avec les associations étrangères spécifiquement établies à Bruxelles à des fins de sensibilisation à leurs intérêts. Les entreprises étrangères peuvent utiliser ces procédures, et en font d'ailleurs un usage actif. L'efficacité de la communication d'informations et l'amélioration du caractère ouvert des procédures décisionnelles au sein de l'UE sont des thèmes phares de l'agenda politique européen depuis la ratification du Traité de Maastricht en 1992 et des efforts considérables ont été déployés pour remédier à une situation perçue comme non satisfaisante¹⁰. Les informations relatives aux réglementations proposées sont de plus en plus souvent fournies tout au début de leur élaboration, notamment dans le Journal officiel et sur les sites Internet respectifs des Directions générales concernées. Ces efforts ont été initialement entrepris pour le bénéfice des citoyens européens. Cela étant, les améliorations effectuées au cours des dernières années, de même que les carences qu'il reste à pallier, concernent tout aussi bien les citoyens de l'UE que les parties étrangères.

2.2. Mesures visant à garantir la non-discrimination

L'application de mesures de non-discrimination vise à garantir l'égalité des chances en matière de concurrence entre des biens et des services comparables, quelle que soit leur origine. Elle suppose que l'on s'abstient d'opérer des distinctions, d'une part entre les partenaires étrangers issus de différents pays

et d'autre part entre les produits nationaux et étrangers. La clause de la nation la plus favorisée et le traitement national figurent au nombre des principes et objectifs fondamentaux du système commercial multilatéral, même si dans certaines circonstances particulières, leur application peut faire l'objet de plusieurs interprétations.

Les Pays-Bas adhèrent aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national, notamment dans le contexte de leur appartenance à l'OMC. La loi néerlandaise ne contient aucune obligation formelle d'inscrire les principes de non-discrimination dans le processus d'élaboration des réglementations autre que l'interdiction générale de discrimination énoncée dans le premier article de la Constitution des Pays-Bas. Néanmoins, les Pays-Bas semblent d'une manière générale très attachés à ces principes dans le fonctionnement global de leur administration nationale et de ce fait, il n'a pas été jugé nécessaire de prendre des dispositions juridiques spécifiques visant à garantir l'inscription des principes de non-discrimination dans l'arsenal législatif national. Cependant, lorsque des dispositions explicites de non-discrimination figurent dans une directive européenne, elles doivent être transposées dans la législation nationale sous la forme de dispositions spécifiques à cette fin. Cela a été par exemple le cas pour les articles 7 et 11 de la Directive 96/92/CE sur le marché unique de l'électricité qui trouvent leur correspondance dans les articles 23 et 24 de la loi néerlandaise de 1998 sur l'électricité.

On peut évidemment trouver des exceptions aux principes de non-discrimination dans les accords préférentiels s'appliquant aux Pays-Bas, ou dans le contexte de certains engagements de l'UE pris dans le cadre de l'AGCS. L'accord préférentiel le plus important auquel les Pays-Bas sont partie est celui des Communautés européennes, tous les autres accords préférentiels étant partie intégrante de la politique commerciale commune de l'UE (à savoir les accords avec les pays Membres de l'AELE, l'Accord de Lomé avec les pays ACP et le Système généralisé de préférences pour les pays en développement). Les conséquences de ces accords s'étendent à de nombreux domaines de l'économie. Par exemple, le traitement préférentiel réservé aux pays Membres de l'UE et à leurs ressortissants est sans doute à l'origine de l'évolution des marchés publics aux Pays-Bas vers une tendance à « acheter européen » plutôt que « néerlandais »¹¹.

Lorsqu'il examine les propositions de nouveaux accords préférentiels, le Conseil de l'UE étudie un certain nombre de questions stratégiques, notamment leur compatibilité avec toutes les règles pertinentes de l'OMC, leur impact sur les autres engagements externes de la Communauté et la probabilité selon laquelle ils vont conforter le développement du système commercial multilatéral. Les informations relatives aux accords préférentiels sont communiquées aux pays tiers en particulier par le biais des notifications à l'OMC. Le Comité de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux examine tous les accords préférentiels dans le cadre d'une procédure qui consiste entre autres en un échange écrit de questions-réponses. Dans ce contexte, un recours existe pour les pays tiers qui estiment que ces accords leur font subir un préjudice.

Dans le contexte de l'AGCS, la liste des exceptions au traitement NPF ainsi que la liste des engagements en matière de traitement national ont été convenues au niveau de l'UE et soumises à l'OMC par la Commission européenne. Elles se composent d'exceptions et d'engagements valables à l'échelle de l'UE, assortis des restrictions supplémentaires pratiquées par les différents pays Membres (qui ont souvent pour effet de remplacer des engagements complets par des engagements partiels ou des restrictions non liées). Les engagements à l'échelle de l'UE sont généralement considérés comme faisant partie des moins restrictifs parmi les engagements pris par les pays Membres de l'OMC¹². En outre, les Pays-Bas figurent au nombre des pays Membres de l'UE qui ont introduit le moins de restrictions supplémentaires aux principes de non-discrimination (essentiellement une limitation de la fourniture transfrontalière de services de personnel administratif et des limitations à la présence de personnes physiques dans certains secteurs des services).

Il n'existe pas d'organe gouvernemental chargé de contrôler la mise en œuvre des principes de non-discrimination aux Pays-Bas. Cependant, dans la mesure où ces principes représentent un engagement international du pays dans le cadre de l'OMC, toute violation peut en principe être identifiée par le Service législatif du ministère de la Justice, qui vérifie la qualité de la législation, et notamment le respect des règles définies par l'UE et l'OMC. En ce qui concerne les projets de loi soumis par des autorités régionales ou locales, l'administration centrale s'efforce d'éviter les violations potentielles en organisant des consultations informelles ; elle peut aussi engager des actions juridiques en cas d'échec. Toutefois, aucun problème de ce genre n'a été enregistré à ce jour.

2.3. *Mesures destinées à éviter toute restriction commerciale inutile*

Lorsque la réglementation tend à restreindre les échanges, il est souhaitable que ces restrictions n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour parvenir à l'objectif de la réglementation, compte tenu des impératifs de faisabilité économique et technique. Pour instaurer un environnement réglementaire efficient en termes de coûts, les Pays-Bas jugent essentiel que les objectifs légitimes de l'action des pouvoirs publics soient atteints de manière à éviter toute restriction commerciale inutile, aussi bien dans le processus d'élaboration des réglementations que dans les procédures administratives. Par le passé, même s'il n'y avait pas d'obligation formelle d'évaluer les effets éventuellement restrictifs sur les échanges des projets de règlements, ces projets étaient souvent évalués selon des critères d'ouverture du marché et de compatibilité avec les engagements des Pays-Bas en matière de commerce international, comme, par exemple, dans le cas du projet de loi sur le marquage obligatoire des bois tropicaux, proposé en 1994, mais qui a été retiré sur la base de ces critères.

En 1994-1995, un nouveau système formel d'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) a été adopté (voir l'étude connexe du chapitre 2). Les « *Aanwijzingen voor de regelgeving* » (Directives de législation) prévues par ce système encouragent l'adoption de procédures réglementaires et administratives évitant toute restriction commerciale inutile. Parmi les 15 questions qui peuvent être utilisées pour évaluer la qualité des projets de règlements, sept traitent des conséquences de ces projets pour les échanges et l'industrie, le fonctionnement du marché et les développements socio-économiques. En septembre 1997, les instructions relatives à l'utilisation efficiente de ces questions ont été publiées sous la forme d'un « Guide de contrôle des effets commerciaux » largement diffusé dans l'administration néerlandaise¹³.

Ce Guide de contrôle des effets commerciaux propose d'évaluer, entre autres :

- Les coûts et avantages des projets de règlements pour les sociétés concernées, y compris les coûts financiers et les coûts de mise en conformité et la façon dont ces coûts se répartissent entre les différentes catégories d'entreprises concernées.
- L'effet relatif des règlements proposés vis-à-vis des moyens de production et du positionnement relatif dans le marché des sociétés concernées et la question de savoir si ces règlements vont limiter les possibilités pour les sociétés de mettre au point de nouveaux produits et services, compte tenu de l'intensité de la concurrence sur le segment de marché concerné.
- La charge relative imposée sur le commerce et l'industrie par le règlement proposé par rapport au poids des règlements comparables chez les principaux concurrents des Pays-Bas.

- Les conséquences des règlements proposés pour le fonctionnement du marché et notamment les conditions que ces règlements risquent d'imposer à l'entrée sur le marché ou au comportement dans le marché, ainsi que les effets qu'ils sont susceptibles d'exercer sur la structure du marché.

Ce contrôle des effets commerciaux est effectué par le ministère formulant le règlement, en coopération avec les ministères des Affaires économiques et de la Justice. Dans un premier temps le Groupe de travail interministériel sur les projets de loi décide, en consultation avec le ministère concerné, si le type de règlement proposé appelle la réalisation d'un contrôle des effets commerciaux et, si tel est le cas, les questions figurant dans le guide auxquelles il conviendra de répondre. Ensuite, l'évaluation des effets sur les échanges et sur l'investissement repose, entre autres, sur les compétences en matière de politique commerciale apportées par le Bureau d'assistance administré par le ministère des Affaires économiques. Les responsables de la politique commerciale peuvent proposer, sans avoir le pouvoir d'exiger, la modification ou le retrait de règlements nationaux d'autres ministères en raison de leur caractère inutilement restrictif pour les échanges. Toutefois, la coordination entre les divers ministères semble satisfaisante sur ce plan, de sorte qu'il ne paraît pas nécessaire de doter formellement les responsables de la politique commerciale d'une telle prérogative.

Ce système ne prévoit aucune procédure de recours pour les intervenants du marché. D'éventuelles critiques peuvent seulement être prises en compte dans le cadre des procédures informelles de consultation, décrites dans la section 2.1. De plus, la portée du contrôle des effets commerciaux est limitée aux textes législatifs et réglementaires établis sous la responsabilité de ministères et ne couvre pas les initiatives parlementaires. Dans ce dernier cas, comme pour la nouvelle proposition de marquage obligatoire des bois et produits dérivés du bois, qui a été soumise en février 1998 à l'initiative du Parlement, le seul moyen d'évaluer les effets sur les échanges et l'investissement de ce texte va consister à en vérifier la compatibilité avec les engagements commerciaux internationaux du pays, comme en 1994 (cf. paragraphe 25). L'expérience du fonctionnement de ce contrôle des effets commerciaux est encore assez limitée et ce dispositif n'a pas conduit à ce jour à la modification ni au retrait de projets de règlements en raison de leur caractère inutilement restrictif pour les échanges. Il n'y a pas de disposition imposant l'évaluation des effets sur les échanges et l'investissement lors de l'élaboration de réglementations par des organismes professionnels (voir plus haut section 2.1).

Par ailleurs, les effets des projets de règlements sur les échanges et l'investissement sont ainsi évalués sous un angle plus procédural par la Direction des affaires législatives du ministère de la Justice qui vérifie la qualité de la législation, y compris la conformité des textes aux règles de l'OMC et de l'UE. De fait, la participation des Pays-Bas au Marché Unique comporte un engagement clair vis-à-vis des autres pays Membres de l'UE d'éviter que des règlements internes ne produisent des effets inutilement restrictifs sur les échanges dans les domaines couverts par le Marché Unique. A titre d'illustration caractéristique, la Directive CEE/83/189 (voir section 2.1) soumet les règlements techniques élaborés au niveau national à un contrôle de la Commission et des autres pays Membres en vue de prévenir la création de nouveaux obstacles techniques aux échanges intra-communautaires. Cette directive stipule que le pays Membre qui modifie un règlement peut procéder à sa promulgation sans attendre l'expiration du délai prévu pour commentaires, pour des raisons urgentes ayant trait à la santé publique ou la sécurité ; toutefois, un pays Membre ne peut invoquer cette disposition comme prétexte pour introduire des restrictions déguisées aux échanges entre pays Membres.

En ce qui concerne les effets de la réglementation européenne, même s'il n'y a pas de disposition spécifique imposant une évaluation de l'impact des nouveaux règlements sur les échanges et les investissements internationaux, les conditions dans lesquelles les règlements communautaires sont élaborés (par la coordination entre services) et promulgués (moyennant des discussions avec les pays

Membres et des décisions, le cas échéant, par d'autres instances européennes comme le Conseil des ministres et le Parlement) visent à assurer que les projets de règlements soient également examinés sous cet angle. Cela étant, les résultats de l'action des pouvoirs publics pour limiter les effets restrictifs des réglementations sur les échanges sont inévitablement affectés par la grande complexité des structures institutionnelles de l'UE. Les politiques européennes sont dans une large mesure aménagées pour prendre en compte des considérations politiques divergentes entre pays Membres ou entre secteurs d'intervention des pouvoirs publics. Ceci peut potentiellement permettre l'expression des préoccupations des parties tiers concernées ; mais cela peut aussi parfois aboutir à passer outre certaines questions lorsqu'il apparaît difficile d'arriver à un consensus.

2.4. Dispositions visant à encourager le recours à des mesures harmonisées à l'échelle internationale

Les disparités des normes et règlements techniques entre pays, souvent expliquées par des raisons naturelles ou historiques, relatives au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou encore aux traditions économiques, peuvent fréquemment fausser les échanges en introduisant des obstacles non douaniers aux échanges de produits et services. La réduction de ces obstacles par l'harmonisation internationale des normes et règlements est l'un des principaux objectifs de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et elle peut être considérée comme le principal pilier de la construction du Marché Unique. La réalisation de ce Marché Unique a encore renforcé la politique déclarée des Pays-Bas consistant à encourager l'adoption de réglementations reposant sur des mesures harmonisées à l'échelle internationale.

Encadré 2. L'harmonisation au sein de l'union européenne¹⁴ : La Nouvelle Approche et l'Approche Globale

La nécessité d'harmoniser les règlements techniques lorsque des règles divergentes des pays Membres portent préjudice au fonctionnement du marché commun a été prise en compte par le Traité de Rome dans ses articles 100 à 102 sur le rapprochement des législations. En 1985, il est devenu clair que les procédures traditionnelles d'harmonisation ne pouvaient plus permettre la réalisation du Marché Unique. De fait, cette approche était grevée par le caractère très précis de spécifications ; dès lors leur adoption au niveau politique était difficile et demandait beaucoup de temps ; leur contrôle au stade de l'application était contraignant et elles nécessitaient de fréquentes mises à jour pour les adapter au progrès technique. Il était donc nécessaire d'adopter une nouvelle politique d'harmonisation et de normalisation techniques pour assurer concrètement 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 son célèbre arrêt « *Cassis de Dijon* »¹⁵ a considéré que l'article 30 du Traité de Rome exigeait que des biens commercialisés légalement dans un pays Membre soient acceptés dans les autres, sauf si les règles nationales imposaient une protection plus importante dans le cadre d'un ou plusieurs objectifs impérieux et peu nombreux. C'est ce qui a ouvert la porte à une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection requis et à une harmonisation s'attachant uniquement à ces niveaux et non à la solution technique permettant d'y parvenir.

En 1985, le Conseil de l'UE a adopté la « Nouvelle Approche », aux termes de laquelle l'harmonisation n'aboutirait plus à des règles techniques détaillées, mais consisterait simplement à définir des critères essentiels de santé, de sécurité, etc.¹⁶ que les produits industriels devraient respecter avant de pouvoir être commercialisés. Cette « Nouvelle Approche » a été complétée en 1989 par une « Approche Globale » qui met en place des procédures d'évaluation de la conformité, des critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, la reconnaissance mutuelle et l'accréditation. Étant donné que selon la « Nouvelle Approche », les exigences essentielles doivent être harmonisées et rendues obligatoires par des directives, cette approche est appropriée seulement lorsqu'il est vraiment possible de faire une distinction entre exigences essentielles et spécifications techniques ; lorsqu'une large gamme de produits est suffisamment homogène ou un risque horizontal identifiable pour permettre la définition d'exigences essentielles communes ; et lorsqu'un domaine de produits ou un risque concerné est sujet à normalisation. De plus, la Nouvelle Approche n'est pas appliquée dans les secteurs où la législation européenne était bien avancée avant 1985.

Conformément à la Nouvelle Approche, les fabricants ne sont tenus qu'à des exigences essentielles, à vocation générique, ne nécessitant pas de mise à jour et n'impliquant pas de solution technique unique. Ils sont libres de recourir à toutes les spécifications techniques qui leur semblent convenables pour respecter ces exigences. Les produits conformes à ces exigences peuvent circuler librement sur le marché européen.

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

Le fabricant peut toujours choisir de démontrer la conformité de ses produits aux exigences essentielles par d'autres voies. C'est évidemment nécessaire lorsqu'il n'y a pas (encore) de norme européenne harmonisée. Chaque directive de la Nouvelle Approche précise les procédures d'évaluation de la conformité à utiliser. Ces procédures sont choisies dans une liste de procédures équivalentes établie par l'**Approche Globale** (appelés « modules ») et répondent aux besoins spécifiques des différentes situations. Cela peut aller d'une déclaration de conformité du fournisseur, jusqu'à l'assurance-qualité de la totalité du produit, en passant par un examen du type par un tiers. Les pouvoirs publics nationaux sont responsables de la désignation et de la notification des organismes compétents habilités à effectuer l'évaluation de la conformité, mais les autorités n'interviennent pas elles-mêmes dans l'évaluation. Lorsque l'intervention d'un tiers est nécessaire, les fournisseurs peuvent s'adresser à n'importe quel organisme notifié au sein de l'UE. Les produits qui ont passé avec succès les procédures d'évaluation appropriées bénéficient de l'apposition du marquage CE qui leur accorde la libre circulation dans tous les pays Membres, ce qui implique cependant que le producteur accepte l'entière responsabilité du produit¹⁷.

L'atout de la Nouvelle Approche et de l'Approche Globale tient à la limitation des exigences juridiques au strict nécessaire et à la liberté laissée au producteur du choix de la solution technique permettant de répondre à ces exigences. En même temps, en introduisant une concurrence au niveau européen entre organes notifiés et en consolidant la confiance dans leur compétence à travers leur accréditation, l'évaluation de la conformité se trouve éloignée du contrôle national. Le système de normes, plutôt qu'être un moyen d'imposer des exigences définies par les gouvernements, est mis au service de l'industrie pour trouver des solutions viables pour respecter les exigences essentielles, qui ne sont cependant pas contraignantes en principe. La réussite de la Nouvelle Approche et de l'Approche Globale dans l'objectif de mettre en place un processus de normalisation harmonisée plus souple et plus efficace au sein de l'UE, repose fortement sur la fiabilité des organismes européens de normalisation et de certification et sur l'efficacité concrète du contrôle exercé par les pays Membres. Premièrement, les organismes européens de normalisation et de certification doivent avoir une compétence technique, une impartialité et une indépendance vis-à-vis des intérêts particuliers, de même qu'ils doivent être en mesure d'élaborer les normes nécessaires pour traduire en termes concrets les exigences essentielles de façon rapide. Deuxièmement, chaque pays Membre a la responsabilité de veiller au respect du marquage CE et de s'assurer que seuls des produits conformes aux exigences essentielles sont vendus sur son marché. Si des tests menés par un organisme notifié sont mis en doute, cela devrait être suivi par les autorités de surveillance de l'État-membre concerné.

La politique néerlandaise à l'égard de la réglementation technique vise à limiter dans toute la mesure du possible l'intervention des pouvoirs publics à la définition de conditions essentielles, en laissant le soin à l'industrie d'élaborer par et pour elle-même les détails techniques dans le cadre de procédures de normalisation, d'essai et de certification. Dans le cadre du projet MDW, le gouvernement néerlandais cherche activement à promouvoir la normalisation, les essais et la certification par les intervenants du marché comme alternative à la réglementation par les pouvoirs publics¹⁸. Comme le note

le ministère des Affaires économiques¹⁹, « *l'interaction efficace entre l'État, l'industrie et les instituts dans le domaine de la normalisation, des essais et de la certification aidera les Pays-Bas à atteindre une position économique de premier plan, ce qui stimulera la compétitivité des entreprises qui doivent se voir offrir le plus d'opportunités de vendre leurs produits et services sur le marché international* ».

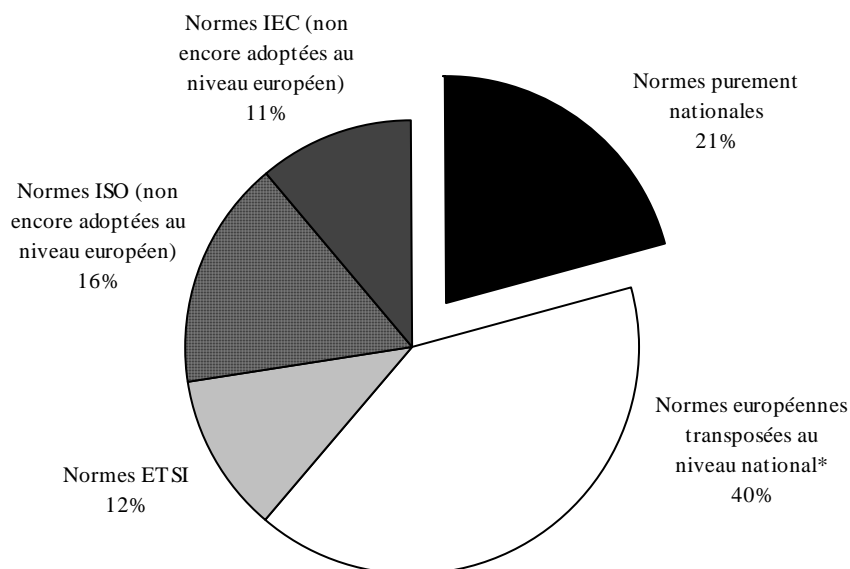
Les prérogatives de l'administration néerlandaise en matière de normalisation ont donc été transférées à l'Institut néerlandais de normalisation (NNI – Nederlands Normalisatie-Instituut), qui est l'organisme central national de normalisation. Le NNI est une institution privée aux multiples activités de normalisation dont les relations avec le gouvernement néerlandais sont régies par une convention de droit civil. Cette convention prévoit que les obligations internationales des Pays-Bas au titre de la Directive CEE/83/189 (voir plus haut, section 2.1) et de l'Accord de l'OMC sur les OTC seront assumées par le NNI au nom du gouvernement néerlandais. Le NNI a ainsi pour mission publique de mettre en application les normes européennes et internationales et de retirer les éventuelles normes nationales qui ne sont pas la simple transposition de normes européennes ou internationales existantes applicables au même objet. Cela étant, les activités du NNI, y compris ses activités d'intérêt public, ne sont pas considérées comme des actes administratifs et ne peuvent donc pas donner lieu à des recours devant les tribunaux administratifs. Les activités de réglementation du NNI sont financées par le gouvernement néerlandais qui conserve en dernier ressort le contrôle et la responsabilité de ces activités.

Les activités de normalisation du NNI sont de toute évidence axées sur l'adoption des normes internationales, ce qui facilite l'accès des produits étrangers sur le marché national et assure un atout supplémentaire aux producteurs néerlandais face à la concurrence sur le marché mondial. Le NNI a accepté le Code de Pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes de l'Accord de l'OMC sur les OTC et il s'est donc engagé à agir dans le respect des principes figurant dans ce code. La ventilation des activités de normalisation du NNI illustre son orientation internationale. En juillet 1996, le NNI avait publié plus de 9 000 normes techniques finalisées, dont un cinquième seulement étaient des normes purement nationales. Le reste de ces normes correspondait à la transposition de normes soit européennes (CEN, CENELEC, ETSI) soit internationales (IEC ou ISO) non encore adoptées au niveau européen. De plus, le NNI fait preuve d'une transparence considérable en ce qui concerne ses activités de normalisation et dans la diffusion au public d'informations pertinentes, y compris sur Internet. Il apparaît donc que les Pays-Bas sont non seulement soucieux des normes internationales existantes, mais encore qu'ils vont au-delà du niveau d'harmonisation requis par leurs obligations européennes.

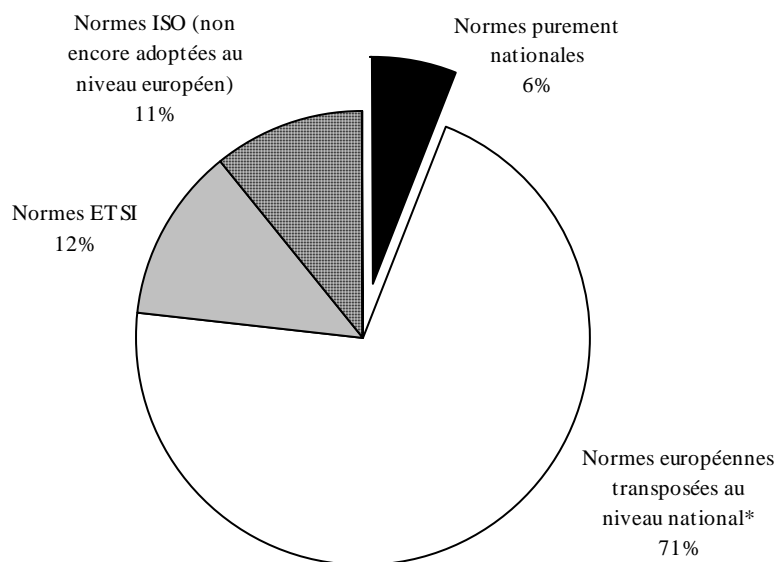
Activités de normalisation du NNI

Normes publiées par le NNI au 1er juillet 1996

Graphique 3. Normes techniques finalisées



Graphique 4. Projets de normes techniques



* CEN-CENELEC, dont normes initialement proposées par l'ISO et l'IEC.

Source : OCDE sur la base des chiffres publiés par le NNI sur le site <http://www.nni.nl>.

En juillet 1996, plus de 3 500 projets de normes étaient en cours de préparation. Dans leur grande majorité, il s'agissait de transpositions de normes européennes (plus de 80 %) et de normes ISO. Seulement 6 % de ces projets de normes étaient d'origine purement nationale. Cette évolution traduit

principalement les efforts croissants d'harmonisation au sein de l'UE. Le nombre de projets de normes purement néerlandaises est en recul avec le développement de l'harmonisation européenne qui limite la nécessité de définir des normes nationales. De même, le NNI travaille moins à l'harmonisation avec les normes internationales existantes dans la mesure où cette fonction est de plus en plus assumée par les organismes européens de normalisation. L'adoption de normes harmonisées est donc de plus en plus liée à la réalisation du Marché Unique européen.

Les Pays-Bas, conformément aux directives de la Nouvelle Approche, ont promulgué des lois sur le fonctionnement des procédures de certification sous la responsabilité des ministères concernés, en appliquant le système des « modules » défini par l'**Approche Globale** en matière de marquage CE. De cette manière, l'administration peut évaluer plus facilement si les conditions requises pour la fabrication de produits sont respectées tout en évitant d'alourdir inutilement la tâche des intervenants économiques en leur permettant de choisir les modules qui leur semblent le plus adaptés à un secteur ou un produit particulier.

Le principe fondamental sur lequel repose la normalisation en Europe est la subsidiarité par rapport aux normes mondiales. Il est fondé sur l'idée que la conformité des normes européennes aux normes mondiales est de nature à faciliter l'accès des produits européens aux marchés mondiaux. En dehors des travaux de normalisation mandatés par la Commission (voir encadré sur « l'harmonisation au sein de l'Union européenne »), la plupart des normes sont élaborées à la demande de l'industrie. Dans la mesure où un nombre croissant de normes européennes et nationales sont en fait la transposition de normes internationales définies par l'ISO, l'IEC ou l'UIT, diverses initiatives ont été développées au niveau européen pour favoriser la transparence et la coopération à l'échelle internationale :

- Le processus de normalisation est entrepris en coopération étroite avec toutes les parties concernées, comprenant les pays Membres (par l'intermédiaire de tous les organismes nationaux de normalisation de l'UE), l'industrie et les consommateurs (par la participation des associations professionnelles, des associations de consommateurs et des syndicats dans les comités techniques et les groupes de travail chargés d'élaborer les normes) ainsi que les partenaires commerciaux (par le biais de l'association avec l'AELE et d'autres pays et des accords de coopération que l'on examinera plus loin ; les normes produites sont diffusées dans le public sous forme de publications sur papier ou sur support électronique des organismes de normalisation ainsi que de publications officielles de la Commission européenne.
- Le codage des normes européennes indique clairement leur relation avec les normes internationales ; par exemple, lorsqu'une norme du CEN est une transposition d'une norme ISO, elle sera référencée par le même numéro auquel on ajoutera simplement le préfixe EN avant le préfixe ISO (par exemple, la norme EN-ISO 5079 sur les fibres textiles) ; il en va de même des références nationales (par exemple, la norme NEN-EN-ISO 5079).
- Des accords de coopération ont été signés entre l'ISO et le CEN (Accord de Vienne) et entre l'IEC et le CENELEC (Accord de Dresde) afin de parvenir au plus grand rapprochement possible entre les normes européennes et internationales et d'éviter les doubles emplois. Un accord analogue est en cours de préparation entre l'ETSI et l'UIT pour tenir compte des spécificités des télécommunications.

- De plus, l'UE est partie à l'Accord de 1958 de la CEE-ONU (Organisation des nations unies) concernant l'harmonisation des normes pour les équipements et les pièces des véhicules à moteur. Cet accord définit les conditions d'approbation technique des équipements et pièces détachés de véhicules à moteur. Il a été complété par des règlements supplémentaires élaborés par le Groupe de travail CEE-ONU sur la construction des véhicules. Les règlements élaborés par la CEE-ONU ont joué un rôle majeur dans l'harmonisation des réglementations au sein de l'UE. Sur ces règlements, trente-cinq ont été reconnus comme équivalents à des directives de l'UE qui spécifient les exigences techniques pour l'approbation des types de véhicules à moteur.

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

Dans les cas où il n'est pas considéré possible ou nécessaire d'harmoniser les réglementations, le moyen le plus approprié de réduire les barrières techniques dues aux disparités de réglementation peut être de reconnaître les mesures réglementaires établies par d'autres pays comme équivalentes pour atteindre le même objectif. Au sein de l'UE, le principe de reconnaissance mutuelle s'applique entre pays Membres, au sens où tous les produits fabriqués légalement dans un pays Membre doivent être acceptés par les autres, même s'ils ont été fabriqués selon des règlements techniques différents de ceux que prévoit la législation nationale en vigueur, à condition qu'ils satisfassent aux conditions de mise sur le marché dans le pays Membre d'origine²⁰. Ainsi, pour les Pays-Bas, comme pour tous les autres pays Membres de l'UE, pour évaluer dans quelle mesure l'équivalence des mesures réglementaires est reconnue, il faut se référer aux mesures réglementaires introduites par des pays tiers (c'est-à-dire non membres de l'UE).

Aux Pays-Bas, cette reconnaissance repose dans une large mesure sur des essais et des procédures de certification menées par des organismes privés. En effet, comme on l'a vu dans la section 2.4, dans le cadre du projet MDW, le gouvernement néerlandais cherche activement à promouvoir les essais et certifications par des intervenants privés au lieu d'une intervention des pouvoirs publics. En tant qu'importateur important et point de transit privilégié vers les marchés européens, les Pays-Bas constituent un site attrayant pour les organismes et laboratoires d'essais et de certification ; aussi les pouvoirs publics néerlandais ont-ils essayé de promouvoir la création d'un marché ouvert des essais et de la certification à l'échelle européenne et internationale. Les organismes de certification néerlandais, mais aussi étrangers, peuvent être accrédités par le Conseil d'accréditation des Pays-Bas (RvA – *Raad voor Accreditatie*), bien que cette accréditation ne soit pas obligatoire. Le RvA est une institution privée de droit civil, mais comme le NNI, elle assure un certain nombre de missions publiques en matière d'évaluation de conformité pour le compte du gouvernement néerlandais. Dans ce contexte, elle assume, entre autres, les obligations internationales des Pays-Bas aux termes de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, à savoir ses obligations d'opérer de manière non discriminatoire et d'éviter toute mesure de nature à créer des obstacles inutiles au commerce (article 5 et suivants de l'Accord sur les OTC *Conformité aux règlements techniques et aux normes*). Le RvA peut aussi fournir des informations et des conseils à des tiers étrangers en ce qui concerne l'évaluation de la conformité aux Pays-Bas.

Les organismes étrangers de certification ont en outre la possibilité, au lieu de se faire accréditer par le RvA, d'être reconnus sur la base de leur accréditation par un organisme étranger d'accréditation avec lequel le RvA a conclu un accord de reconnaissance mutuelle. Ces accords, qui sont de caractère privé, peuvent être bilatéraux ou conclus dans le cadre de forums internationaux comme la Coopération européenne pour l'accréditation (EA)²¹ le Forum international de l'accréditation (IAF)²² ou encore la Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (ILAC)²³. Ils doivent être approuvés par le gouvernement néerlandais, qui conserve la maîtrise et la responsabilité en dernier ressort de ces

accords. Dans le cadre des missions publiques assumées par le RvA, l'accréditation des résultats des certifications et des essais réalisés à l'étranger, ainsi que la reconnaissance de l'équivalence des accréditations étrangères doit ensuite être validée par les autorités néerlandaises pour être utilisée en vue de la commercialisation sur le marché néerlandais de produits certifiés. En d'autres termes, un fabricant étranger peut entrer sur le marché néerlandais sur la base d'un certificat ou d'un compte rendu d'essai délivré par un organisme étranger de certification accrédité par un organisme étranger d'accréditation, si ce dernier est reconnu comme équivalent par le RvA.

Tableau 1. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou en cours de négociation par l'Union européenne

	Australie	Canada	Japon	Nouvelle-Zélande	Suisse	États-Unis	Rép. Tchèque
Automobiles	✓				N		
Bateaux de plaisance		✓			N	✓	
Biotechnologies agricoles						N	
BPF produits pharmaceutiques	✓	✓	N	✓	N	✓	
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	N	✓	N	✓	
Équipements à gaz					N		
Équipements de chantier					N		
Équipements médicaux	✓	✓	N	✓	N	✓N*	
Équipement télécoms	✓	✓	N	✓	N	✓	
Équivalence vétérinaire		N		✓	N	✓	✓
Fermetures						N	
Instruments de mesure							
Jouets					N		
Machines	✓		N	✓	N		
Phytopharmaceutiques					N		
Récipients à pression	✓		N	✓	N		
Sécurité électrique					N	✓	
Tondeuses à gazon					N		
Tracteurs					N		

✓ : secteurs dans lesquels un accord a été conclu.

N : secteurs dans lesquels des négociations sont en cours

* : un accord a été conclu sur une partie uniquement des équipements médicaux.

Des dispositions visant à reconnaître l'équivalence de mesures réglementaires et de résultats d'évaluations de la conformité réalisées dans des pays tiers sont également élaborées au niveau européen, bien que leur mise en application incombe en partie aux autorités ou institutions nationales. La reconnaissance par l'UE de l'équivalence des mesures réglementaires de pays tiers, y compris les résultats d'évaluations de la conformité réalisées dans ces pays, repose sur la négociation d'Accords de reconnaissance mutuelle (ARM). S'appuyant sur les directives en matière de négociation promulguées par

le Conseil en 1992, la Commission européenne a négocié des accords de reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité avec les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. La signature d'ARM entre l'UE et ces pays devrait intervenir au cours des mois de mai et juin 1998 et les accords entreront en vigueur à partir de 1999. La Commission européenne est également en train de négocier des ARM analogues avec la Suisse et le Japon.

Chaque ARM se compose d'un accord-cadre et d'une série d'annexes sectorielles. La couverture des annexes sectorielles conclues ou en cours de négociation est présentée dans le tableau ci-après. Les accords-cadres précisent les conditions dans lesquelles chaque partie va accepter ou reconnaître les résultats des procédures d'évaluation de la conformité mises en œuvre par les organismes ou autorités d'évaluation de la conformité de l'autre partie, en fonction de critères définis par la partie importatrice. Ces critères sont énoncés secteur par secteur dans les annexes sectorielles. En d'autres termes, il n'y a pas de reconnaissance entre les parties de l'équivalence de leurs exigences réglementaires respectives ; en revanche, si un organisme d'évaluation de la conformité de la partie exportatrice certifie qu'un produit couvert par l'ARM est conforme aux exigences définies par la partie importatrice, cette certification doit être acceptée comme équivalente par la partie importatrice. La négociation et la conclusion par la Commission européenne d'ARM sur l'évaluation de la conformité sont soumises à certaines conditions, la principale étant que la compétence des organismes d'évaluation de la conformité du pays tiers est et reste au niveau requis pour leurs homologues de l'UE. Il sera intéressant de voir si ces accords parviendront à réduire les obstacles techniques liés aux divergences de réglementation entre les participants et si leurs résultats suffiront à justifier des négociations difficiles, sachant que d'autres secteurs peuvent faire l'objet de négociations ultérieures.

2.6. *Application des principes de concurrence*

L'application des principes de concurrence dans le cadre de la réforme de la réglementation est traitée plus en détail dans la section 3.3 de l'étude connexe du chapitre 3, sous l'angle de la politique de la concurrence. Dans le présent rapport, on s'attachera à la question de savoir si les réformes entreprises sont parvenues à traiter efficacement les comportements anticoncurrentiels de caractère privé affectant l'entrée sur le marché néerlandais. En fait, la forte tradition corporatiste et l'application déficiente des principes de concurrence qui ont valu aux Pays-Bas leur réputation de « paradis des cartels », semblent avoir compliqué l'accès au marché néerlandais pour les nouveaux venus étrangers, en particulier les PME.²⁴ L'introduction d'une nouvelle loi sur la concurrence au 1er janvier 1998 pourra peut-être remédier à cette situation à l'avenir (pour une analyse plus précise, voir l'étude connexe du chapitre 3). Dans les années à venir, le principal défi en matière d'ouverture du marché aux Pays-Bas va sans doute consister à veiller à ce que la nouvelle loi et ses mesures d'application parviennent à faire disparaître les comportements anticoncurrentiels affectant l'entrée sur les marchés

Aux termes du droit néerlandais de la concurrence, les firmes étrangères bénéficient du traitement national. En conséquence, ces firmes étrangères ont les mêmes droits que les entreprises nationales de demander des exemptions ou licences, de soumettre leurs avis ou objections concernant les demandes d'exemption ou de licence d'autres entreprises, de porter plainte auprès du NMa, d'engager des démarches si elles ne sont pas satisfaites de la façon dont ces plaintes ont été traitées, ou d'intenter des recours privés. En conséquence, dans la mesure où l'on peut résoudre des problèmes d'accès au marché en invoquant le droit de la concurrence, les entreprises étrangères disposent de moyens efficaces pour obtenir réparation.

En ce qui concerne les initiatives réglementaires prises par d'autres organismes que le NMa, il n'existe aucune procédure explicite par laquelle les entreprises étrangères peuvent influencer sur le processus de réglementation. On ne sait pas dans quelle mesure le droit néerlandais permet aux entreprises étrangères ou nationales d'intervenir dans les procédures réglementaires si elles estiment que des initiatives réglementaires ou des comportements privés portent préjudice à leur accès au marché néerlandais. Toutefois, les entreprises étrangères peuvent exposer leur point de vue durant le processus législatif au Parlement sous différentes formes, par exemple en envoyant des commentaires écrits, en rencontrant des parlementaires, ou par l'intermédiaire de groupes de pression.

En ce qui concerne les initiatives réglementaires, il n'existe aucune procédure explicite par laquelle les entreprises étrangères peuvent obtenir réparation lorsque des entreprises soumises à un règlement qui instaure ou renforce leur puissance sur le marché exercent ou étendent ce pouvoir sur un autre marché. Toutefois, dans la mesure où une entreprise présente sur le marché se livre à une pratique interdite par la loi sur la concurrence, il peut y avoir la possibilité pour une entreprise étrangère de faire usage de son droit privé de recours afin de faire interdire ou déclarer nulle la pratique.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DANS QUELQUES SECTEURS

Électricité : Les Pays-Bas ont recours de façon significative à des importations d'électricité (environ 13 %) et plusieurs contrats à long terme entre les associations de producteurs d'électricité et des entreprises de services publics des pays voisins assureront la pérennité des importations dans les dix ans à venir. Conformément à la directive de l'UE dans le secteur de l'électricité, la nouvelle loi néerlandaise sur l'électricité permet aux clients ayant la capacité de choisir leurs fournisseurs (et d'ici 2007 à tous les clients) d'importer de l'électricité d'autres pays. Toutefois, conformément aux dispositions de cette directive touchant à la réciprocité, les importations ne sont pas autorisées sans une dispense ministérielle à partir de pays où des clients du même type n'ont pas le droit de choisir leurs fournisseurs. On trouvera dans l'étude connexe du chapitre 5 une analyse plus approfondie de l'efficacité éventuelle et des répercussions de ces dispositions sur la concurrence sur le marché néerlandais de l'électricité et plus précisément sur leur capacité de restreindre l'ouverture qui caractérise actuellement ce marché.

Services de télécommunications : Les Pays-Bas se sont engagés à ouvrir leur marché national des télécommunications dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base. Ils n'ont inscrit aucune exception ou condition à l'engagement pris à l'échelle de l'UE d'offrir une libéralisation complète des services de télécommunications de base (qu'ils reposent sur des installations ou sur la revente) dans toute l'UE, pour tous les segments du marché (locaux, interurbains ou internationaux), y compris des réseaux et services par satellite, ainsi que pour tous les services et systèmes de communications mobiles ou individuelles. En conséquence, l'accès au marché néerlandais est totalement ouvert aux prestataires de services étrangers, y compris des prestataires de services de rappel. Les prestataires de service ne sont pas tenus d'avoir un représentant légalement inscrit aux Pays-Bas pour assurer un service dans le pays. Il n'y a aucune restriction en ce qui concerne l'importance des participations étrangères, ni d'autre limitation en matière de propriété pour les particuliers et les sociétés investissant dans des services de télécommunications. Un seul problème de traitement discriminatoire peut se poser en ce qui concerne une exemption des obligations spéciales d'accès qui peut être accordée par le ministère des Transports et des Travaux publics lorsque l'accès spécial concerne la fourniture de services de télécommunications publiques à destination et en provenance d'un autre pays²⁵. On étudiera plus précisément dans l'étude connexe du chapitre 6, la question de l'ouverture du marché et l'application des principes de concurrence au secteur des services de télécommunications aux Pays-Bas.

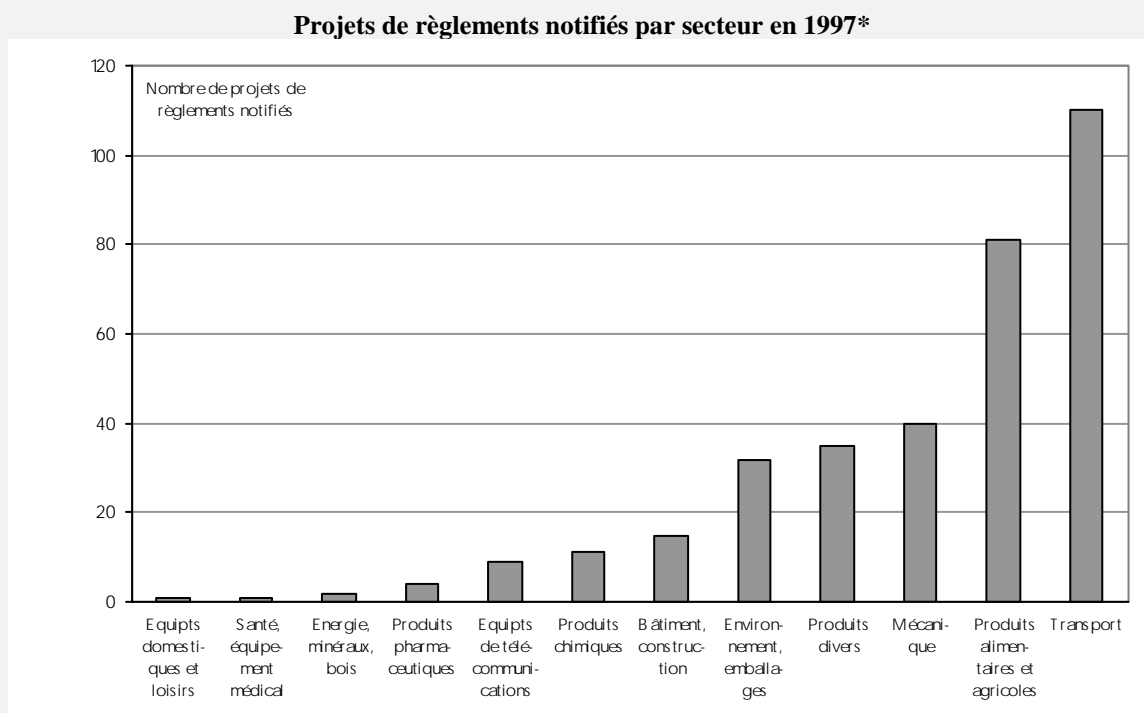
Automobiles et pièces détachées : Le secteur néerlandais des équipements et pièces détachées pour les automobiles est dominé par les importations qui représentent 70 % du marché total. Les exigences techniques pour les véhicules à moteur sont applicables dans toute l'UE, y compris les Pays-Bas. Elles sont élaborées par la Commission européenne en consultation avec les pays Membres avant d'être promulguées par le Conseil de l'UE sous forme de directives de l'UE. On compte au total 45 directives de l'Ancienne Approche traitant des mesures de sécurité active et passive, des dispositifs d'éclairage et de la protection de l'environnement, ces dernières s'attachant principalement aux émissions des véhicules. L'UE administre un régime « d'approbation par type » des véhicules qui répondent aux exigences techniques des directives concernées. La certification de l'approbation par type d'équipements spécifiques ou de véhicules dans leur intégralité peut être délivrée dans tout pays Membre de l'UE pour être considérée comme valable dans tous les pays Membres.

Transports : En ce qui concerne les investissements étrangers, on peut rencontrer dans le secteur des transports certaines restrictions à l'application des principes de non-discrimination fondée sur la nationalité ou la résidence. La loi néerlandaise sur l'aviation, ainsi que le Règlement de la CE et les Conventions bilatérales sur l'aviation limitent les licences d'exploitation des lignes aériennes en fonction de critères de nationalité et de contrôle du capital, de même qu'ils réservent le cabotage aux compagnies nationales sauf disposition contraire de conventions internationales auxquelles les Pays-Bas sont parties. Compte tenu de la taille du pays, la limitation du cabotage n'entraîne pas en fait de grande restriction de l'accès au marché pour les compagnies aériennes étrangères. Dans le cas du transport ferroviaire, l'accès pour les compagnies étrangères de chemins de fer au réseau néerlandais est accordé dans des conditions de réciprocité. On trouve aussi certains critères de nationalité dans le secteur du transport maritime. Le droit de battre pavillon néerlandais est réservé en fonction de l'appartenance des armateurs à l'UE ou à l'Espace économique européen. En tant que signataire de la Convention révisée sur la navigation du Rhin, les Pays-Bas limitent le droit de transporter des marchandises et des personnes sur le Rhin afin de préserver l'utilisation des voies navigables intérieures aux Parties à la convention.

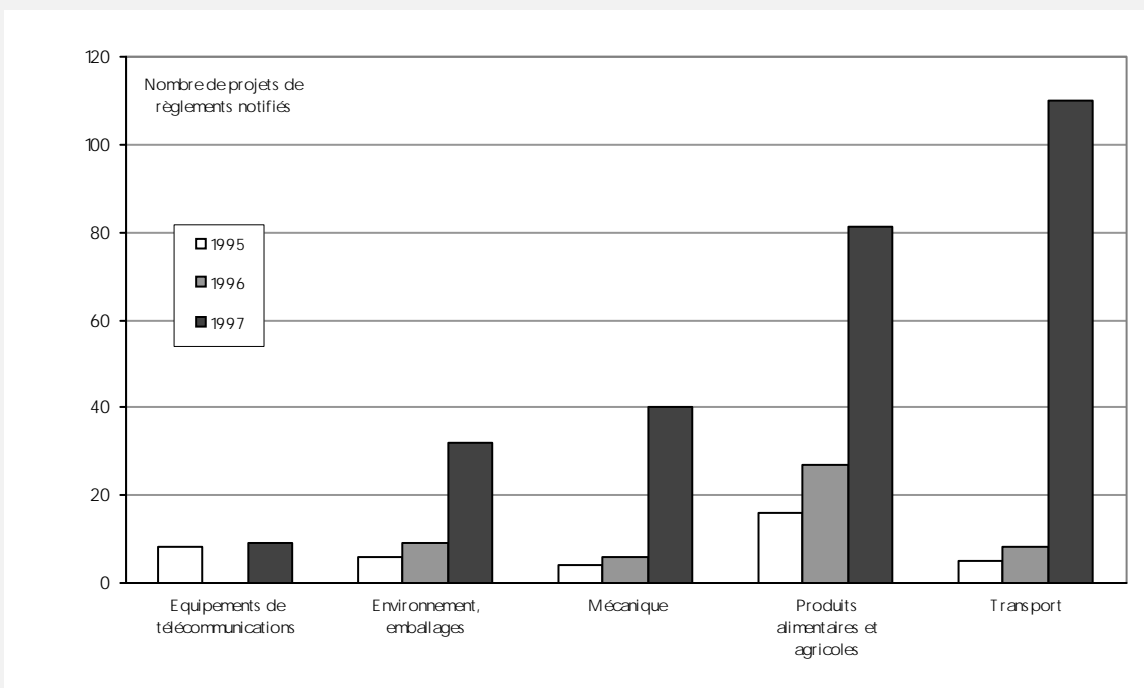
Audiovisuel : Dans le secteur de la radiodiffusion, la législation néerlandaise prévoit certaines restrictions aux investissements étrangers pour des raisons d'ordre culturel. La participation au service public de radiodiffusion est limitée aux associations ou groupes socialement ou culturellement intégrés dans la société néerlandaise. Les diffuseurs privés n'ont qu'un accès limité aux fréquences, certaines pouvant être réservées à la diffusion en langue néerlandaise ou à d'autres catégories spécifiques de services. Cette limitation restreint la participation d'organismes étrangers de radiodiffusion, ainsi que l'accès pour les diffuseurs non néerlandais aux fréquences radio.

Produits agricoles et alimentaires : Les règlements techniques concernant les produits agricoles et alimentaires représentent chaque année la majeure partie des notifications transmises par l'administration néerlandaise au titre de la Directive CEE/83/189. Une bonne partie des notifications néerlandaises dans ces secteurs est liée aux modifications de la loi-cadre nationale sur le contrôle de la qualité des produits, domaine qui n'est pas couvert par la réglementation de l'UE. L'élaboration d'une série de spécifications de qualité pour les produits agricoles et alimentaires produits aux Pays-Bas vise à assurer un avantage concurrentiel en matière de qualité pour les produits exportés vers des marchés étrangers exigeants, comme le Japon. De fait, les Pays-Bas sont le troisième exportateur mondial de produits agricoles. La prolifération de règlements techniques spécifiquement néerlandais dans ces secteurs reflète en outre l'importance des préoccupations de santé et de sécurité au sein de la société néerlandaise.

Graphique 5. Projets de règlements notifiés par les Pays-Bas à la Commission européenne



Graphique 6. Projets de règlements notifiés de 1995 à 1997 dans quelques secteurs



* Les chiffres de 1997 sont provisoires.

Source : Journal officiel des Communautés européennes, statistiques relatives aux règlements techniques notifiés dans le cadre de la Directive CEE/83/189.

4. CONCLUSIONS ET POSSIBILITÉS DE RÉFORME DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

4.1. *Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles*

Un examen du système national de réglementation des Pays-Bas montre que la politique économique intérieure s'attache tout aussi efficacement que la politique commerciale extérieure à favoriser la concurrence internationale sur le marché néerlandais tout en confortant la compétitivité des entreprises néerlandaises. Bien que, dans de nombreux cas, les « principes de réglementation efficiente » ne se soient pas traduits par des prescriptions formelles lors de l'élaboration des règlements internes, ces principes semblent bien observés dans la pratique dans le cadre du processus de réglementation interne. On peut affirmer avec conviction que la tradition commerciale et la sensibilité à l'importance du commerce extérieur et de l'investissement international pour la prospérité du pays sont bien ancrées dans la mentalité des secteurs public et privé de sorte que la mise en place de garde-fous institutionnels est sans doute superflue.

Toutefois, on peut se demander si, faute de vision générale des intérêts concernés, y compris étrangers, les activités de réglementation des organismes professionnels peuvent respecter convenablement des principes comme la transparence, la non-discrimination ou le souci de la moindre limitation des échanges. Compte tenu de l'importance des activités des organismes professionnels aux Pays-Bas, si un règlement promulgué par délégation ne respecte pas les principes de réglementation efficiente, cela risque de porter préjudice à l'objectif d'ouverture du marché affiché par la réglementation des pouvoirs publics. La menace potentielle que peut représenter la forte tradition corporatiste des Pays-Bas peut être contrebalancée par les réformes récentes introduites dans le domaine de la politique de la concurrence. Il reste à vérifier si ces réformes parviendront à renforcer encore l'ouverture du marché aux Pays-Bas, bien que les distances importantes que semble prendre la société néerlandaise vis-à-vis de ses traditions corporatistes (voir l'étude connexe du chapitre 2) semblent prometteuses à cet égard.

4.2. *Le point de vue dynamique : le rythme et l'orientation des changements*

Dans le cadre d'une économie qui se comporte déjà bien en matière d'ouverture des marchés, les traditions du pays devraient donner le ton. Le contexte réglementaire favorable aux échanges et à l'investissement, qui contribue déjà à l'attrait suscité par le marché néerlandais, ne peut être qu'un atout dans des économies européennes et mondiales aux dimensions de plus en plus planétaires. A mesure que les obstacles aux frontières perdent de leur importance relative, l'observation des principes de réglementation efficiente vont jouer un rôle de plus en plus considérable dans la préservation de la compétitivité de l'économie nationale sur les marchés mondiaux. La définition d'une pratique cohérente d'évaluation des effets sur les échanges et l'investissement produits par des propositions de règlements va encore renforcer le rôle de ces principes en donnant un coup de fouet supplémentaire aux mesures d'ouverture du marché aux Pays-Bas.

De plus, aux Pays-Bas comme dans d'autres pays, les secteurs qui n'étaient guère exposés jusqu'à présent à la concurrence internationale devront eux aussi passer le test du fonctionnement efficient. Il est difficile de dire dans le cas des Pays-Bas si des secteurs comme la construction, les entreprises de service public ou les services aux consommateurs ont la même capacité d'ouverture que des secteurs exposés depuis longtemps à la concurrence internationale, parce que le marché intérieur de la consommation est relativement petit par rapport à des segments du marché exposés à la concurrence internationale pour inquiéter réellement les acteurs économiques internationaux. A l'avenir, un défi majeur pour les Pays-Bas va consister à démontrer que ces secteurs peuvent s'inscrire dans les traditions nationales d'ouverture du marché pour profiter des avantages des réformes.

4.3. *Avantages et coûts potentiels de nouvelles réformes de la réglementation*

Les Pays-Bas ont très régulièrement tiré avantage de leur tradition et de leur réputation d'ouverture du marché en attirant les flux d'échanges et d'investissement qui stimulent leur économie, ainsi qu'en conférant à leur industrie nationale une expérience préalable appréciable des marchés mondiaux. Les réformes visant à renforcer encore l'attachement au marché du système réglementaire national lui permettront de préserver leur avance dans le cadre de la libéralisation croissante des marchés mondiaux. Le parachèvement des mesures d'ouverture du marché devront donc tenir compte des réalisations passées et présentes, les préserver et s'appuyer sur elles. Par exemple, le recours croissant aux initiatives du marché en matière de normalisation, d'évaluation et de certification, conformément aux recommandations du rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation a contribué à minimiser les effets économiques négatifs de l'utilisation des règlements techniques aux fins de la réglementation et a stimulé le développement technologique. En conséquence, toute action visant à améliorer la responsabilité des organismes professionnels et à assurer une évaluation régulière des effets de leurs activités sur les échanges et l'investissement ne devrait pas, en faisant peser des contraintes excessives sur ces activités, aller à l'encontre de l'objectif de promotion des mécanismes de marché comme alternative à une intervention de l'État.

4.4. *Options à envisager pour l'action des pouvoirs publics*

Les options de réforme envisageables en matière d'ouverture du marché aux Pays-Bas sont principalement liées à l'objectif de renforcer l'ancrage au marché du système réglementaire national. Pour l'essentiel, il s'agirait de :

- Renforcer la politique de la concurrence pour traiter efficacement les pratiques anticoncurrentielles affectant l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché néerlandais. L'application vigoureuse de la nouvelle loi sur la concurrence, comme le recommande l'étude connexe du chapitre 3, devrait considérablement réduire le risque de comportements privés venant atténuer les avantages des mesures prises par les pouvoirs publics dans le sens de l'ouverture du marché.
- Améliorer la transparence des activités de réglementation des organismes professionnels, en particulier en ce qui concerne la possibilité de prendre en compte des intérêts étrangers. Une définition plus explicite des missions réglementaires, ainsi qu'un renforcement de la responsabilité de ces organismes vis-à-vis de la société néerlandaise, comme le recommande l'étude connexe du chapitre 2, pourraient renforcer la transparence globale du processus de réglementation néerlandais et faciliter l'expression des intérêts étrangers.
- Élaborer une pratique cohérente d'évaluation des effets sur les échanges et l'investissement des propositions de règlements sur la base des procédures du « Contrôle des effets commerciaux ». Le Guide de Contrôle semble constituer une bonne base pour procéder à de telles évaluations, bien que la mise en œuvre des améliorations du processus de l'AIR recommandée dans l'étude connexe du chapitre 2 soit nécessaire pour assurer efficacement cette fonction sur le terrain. L'efficacité des procédures du Contrôle pourrait être également renforcée en favorisant plus nettement l'intégration des préoccupations des acteurs économiques étrangers dans le processus de réglementation, à savoir par voie de consultations informelles.

- Évaluer régulièrement les effets des activités de réglementation des organismes professionnels sur la compétitivité et l'ouverture du marché. Compte tenu de l'importance des activités des organismes professionnels aux Pays-Bas, l'évaluation des effets des propositions de règlements sur les échanges et l'investissement est tout aussi justifiée, voire plus, dans le cas des organismes professionnels qu'au niveau de l'État. La mise au point d'une surveillance par l'État de la réglementation édictée par ces organismes privés du point de vue de ses effets sur les échanges et l'investissement devra trouver un équilibre délicat entre le souci de renforcer l'ouverture du marché et l'objectif légitime de promouvoir les mécanismes de marché comme alternative à l'intervention des pouvoirs publics.
- Continuer à encourager l'utilisation de normes internationales comme référence pour les activités nationales de normalisation et à favoriser l'harmonisation internationale dans le cadre de structures européennes et internationales. L'affirmation d'une forte volonté de se doter d'un système de normalisation efficient et fiable renforce non seulement les possibilités offertes sur le marché aux entreprises néerlandaises, mais contribue aussi à la consolidation à l'échelle mondiale de marchés efficients et transparents aussi bien pour l'industrie que pour les consommateurs.
- Favoriser plus encore la normalisation, les évaluations et la certification par des organismes privés comme alternative à l'intervention des pouvoirs publics. Compte tenu de la complexité des négociations intergouvernementales d'ARM, avoir recours plus largement aux initiatives du marché pour la reconnaissance de l'équivalence des procédures constitue sans doute souvent une réponse plus adaptée à la rapidité croissante des mutations technologiques.

NOTES

1. On peut citer une exception récente : la plainte déposée par les États-Unis auprès de l'OMC concernant « Certaines mesures relatives à l'impôt sur le revenu constituant des subventions », en date du 5 mai 1998 (WT/DS128/1). Des plaintes similaires ont été également formulées à l'encontre de la France, de l'Irlande, de la Grèce et de la Belgique.
2. Voir par exemple les rapports sur la politique économique et les pratiques commerciales des pays préparés en 1997 par le Département d'État américain à l'adresse <http://www.state.gov>, les documents « Netherlands Trade Regulations and Standards » et « Netherlands Investment Climate » ; 21.08.1996, STAT-USA, du Département du Commerce américain qui peuvent être consultés sur Internet à l'adresse <http://www.doc.gov>, le site du ministère de l'Industrie canadien à l'adresse <http://strategis.ic.gc.ca>, les « New Zealand Trade Country Profiles » sur le site <http://www.tradenz.govt.nz> ou le document « Investors' Agenda of Priority Points » de la Chambre de commerce américaine aux Pays-Bas, La Haye, 1998.
3. OCDE (1997), *Les politiques commerciales de l'Union européenne et leurs effets économiques*, Paris.
4. OCDE (1997), *Évaluation de l'efficacité des principes efficaces de réglementation*, Paris.
5. Il s'agit de chiffres provisoires.
6. Voir Commission européenne (1998), Direction générale de l'industrie, « Directive 83/189/CEE - Commentaire. Préserver le marché unique - Guide de la procédure de fourniture d'informations dans le domaine des normes et règlements techniques », Luxembourg.
7. Ce chiffre ne concerne pas les règlements techniques nationaux adoptés en 1997, mais les procédures engagées cette année-là par la Commission sur la base de l'article 169 du Traité de la CE, ainsi que les procédures engagées au cours d'années précédentes et encore en cours. Le chiffre total pour toute la CE en 1997 est 94 (21 procédures engagées cette année-là plus 73 en cours).
8. Cette procédure de notification est distincte de celle prévue par la Directive 83/189/CEE.
9. Les PBO sont des organisations industrielles et commerciales dotées d'importants pouvoirs d'autoréglementation. Elles se composent de représentants des chambres professionnelles et des syndicats et ce sont dans les secteurs où prédominent les PME qu'elles sont les plus puissantes. On trouvera une description plus détaillée des activités d'autoréglementation des PBO dans l'étude connexe du chapitre 3.
10. Voir par exemple l'ouvrage de l'Institut européen d'administration publique (1998), intitulé *Openness and Transparency in the European Union*, sous la direction de Veerle Deckmyn et Ian Thomson, Maastricht.
11. Voir par exemple sur Internet (<http://www.doc.gov>) le document du Département du Commerce américain intitulé « Netherlands Trade Regulations and Standards », 21.08.1996, STAT-USA.
12. Voir par exemple l'USITC (1995), *General Agreement on Trade in Services: Examination of Major Trading Partners' Schedules of Commitments*, publication 2 940, décembre, qui note que les restrictions supplémentaires pratiquées par les pays Membres de l'Union européenne rendent beaucoup plus restrictif le marché des services dans l'UE.

13. Ministère des Affaires économiques (1997), *BET-Checklist. Questions for the Testing of Draft Regulations on Business Effects*, Septembre.
14. Cf. Dennis Swann (1995), *The Economics of the Common Market*, Penguin Books ; Commission européenne *Documents on the New Approach and the Global Approach*, III/2113/96 - EN ; Commission européenne, DGIII Industrie, *Regulating Products. Practical Experience with Measures to Eliminate Barriers in the Single Market* ; ETSI, *European Standards, a Win-win Situation* ; Commission européenne (1994), *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.
15. Arrêt du 20 février 1979, Cassis de Dijon, Affaire 120/78, ECR, p. 649.
16. Efficience énergétique, étiquetage, environnement, bruit.
17. Directive du Conseil 85/374 du 25 juillet 1985 sur le rapprochement des lois, règlements et dispositions administratives des pays Membres concernant la responsabilité des produits défectueux.
18. A.B. Ringeling *et al.* (1996), « Normalisatie en certificatie, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid », ministère des Affaires économiques et ministère de la Justice, février et « *Follow up van het MDW-rapport Normalisatie en Certificatie* », ministère des Affaires économiques, 30 mai 1997. Voir aussi ministère des Affaires économiques (1995), Direction générale de l'industrie, *Standards, Certificates and Open Frontiers*, mai.
19. Ministère des Affaires économiques (1995), Direction générale de l'industrie, *Standards, Certificates and Open Frontiers*, mai.
20. Les limites de ce principe, comme l'exception prévue à l'article 36 du Traité de Rome, ont suscité des efforts d'harmonisation des spécifications techniques pour les produits, puis à l'adoption de la « Nouvelle Approche ».
21. La Coopération européenne pour l'accréditation réunit des organismes d'accréditation reconnus au niveau national par les pays Membres de l'UE et de l'AELE. Elle vise à promouvoir la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle entre ses pays Membres, de façon à maintenir l'équivalence des compétences de ces organismes et à veiller à ce que des produits « *essayés ou certifiés une fois soient acceptés partout* ».
22. Le Forum international de l'accréditation rassemble des organismes d'accréditation de divers pays, dont l'Australie, le Canada, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.
23. La Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais est une structure internationale de coopération entre les différents régimes d'accréditation des laboratoires dans le monde entier et elle vise notamment à la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle entre ses pays Membres sur la base du Guide ISO/IEC 25 sur l'accréditation de laboratoires.
24. Cf. par exemple, US Department of Commerce (1996), « *Netherlands Trade Regulations and Standards* », 21 août, STAT-USA sur Internet (202) 482-1986.
25. Informations reposant sur le projet initial de la nouvelle loi sur les télécommunications.