

Examens de l'OCDE de la réforme
de la réglementation

JAPON

PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE
DE LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

Japon

Progrès dans la mise en œuvre de la réforme
de la réglementation



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English under the title:
OECD Reviews of Regulatory Reform

Japan

Progress in Implementing Regulatory Reform

© OCDE 2004

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

Les progrès de la réforme de la réglementation au Japon font l'objet de la première d'une série d'études de suivi entreprises dans le cadre du Programme de réforme de la réglementation de l'OCDE. À sa réunion inaugurale des 27 et 28 mars 2003, le Groupe spécial de l'OCDE sur la politique de la réglementation a approuvé le principe du suivi de la mise en œuvre des recommandations de politique générale figurant dans les examens par pays réalisés au titre de ce Programme depuis 1998. Le Japon et le Mexique sont les premiers pays à faire l'objet d'une évaluation de ce genre.

Les 20 examens par pays réalisés entre 1998 et la fin de 2003 comprennent plus de 1 000 recommandations précises et environ 120 chapitres portant chacun sur des réformes de la réglementation dans des domaines particuliers. Dans l'ensemble, ces examens démontrent qu'un programme de réforme de la réglementation bien structuré et exécuté contribue à une amélioration de la performance économique et des conditions de vie. La croissance économique, la création d'emplois, l'innovation, l'investissement et les industries nouvelles bénéficient de ces réformes, qui aident aussi à faire baisser les prix et à offrir davantage de choix aux consommateurs. Les liens entre la concurrence, l'ouverture des marchés et les politiques réglementaires se renforcent mutuellement. Des réformes de grande envergure du cadre réglementaire donnent des résultats plus rapidement qu'une approche au coup par coup et elles aident les pays à s'adapter plus vite et plus facilement à l'évolution de la conjoncture et aux chocs extérieurs. En même temps, un programme équilibré doit prendre les considérations sociales en compte. Face aux obstacles à court terme, il faut toutefois s'efforcer de s'en tenir aux objectifs à moyen terme. Le succès d'une réforme dépend pour une large part d'une direction politique ferme et cohérente. Une étude de suivi peut aider à renouveler un plan d'action, et en s'inspirant des pratiques efficaces en vigueur dans d'autres pays, elle peut élever le niveau du débat public sur les bienfaits de la réforme.

Le suivi permet d'y voir plus clair sur l'application des mesures proposées dans le contexte économique et institutionnel d'un pays en offrant une précieuse occasion de vérifier où en sont les programmes de réformes internes et les nouveaux problèmes qu'ils rencontrent. Les pressions en faveur d'une réforme s'exercent souvent à la suite d'une crise ou d'un choc. Bien que les raisons de décider d'accorder un rang de priorité plus élevé à la réforme de la réglementation varient d'un pays à l'autre, l'expérience montre que les systèmes de gouvernance devraient être plus flexibles et évolutifs. Le suivi permet également – ce qui est important – de mieux comprendre les problèmes auxquels se heurtent tous les pays en appliquant des politiques visant à améliorer la qualité de la réglementation et le cadre réglementaire, et notamment de mieux déterminer quand et comment créer de nouveaux services, et aussi de clarifier le processus de conviction de l'opinion. Il permet aussi de communiquer les résultats de la réforme et de mieux utiliser l'analyse de ses effets et d'autres techniques ayant pour but d'adopter une optique à l'échelon de l'administration toute entière.

Chaque étude de suivi consiste à évaluer les suites concrètes données aux recommandations découlant d'examens antérieurs, évaluation complétée par une analyse permanente des meilleures pratiques en vigueur dans les différents pays et des résultats de leur réglementation. Le rapport sur le Japon comprend des évaluations des progrès réalisés par ce pays dans les domaines couverts par les

études thématiques propres à tous les examens passés : bilan de la réglementation (contexte macroéconomique, points forts, succès remportés et principaux résultats de la réforme du cadre réglementaire); gouvernance réglementaire (instruments, institutions et structure de gestion visant à améliorer la qualité de la réglementation); politique de la concurrence et ouverture des marchés. L'examen de la réforme du cadre réglementaire du Japon publié en 1999 couvrait les secteurs de l'électricité et des télécommunications, mais ces secteurs n'ont pas été retenus pour la présente étude de suivi. Celle-ci repose sur une auto-évaluation fondée sur un questionnaire rempli par le pays, et sur une mission d'une équipe du Secrétariat chargée de recueillir des informations complémentaires et de les examiner avec les décideurs. Le rapport, comprenant des options et recommandations basées sur les succès obtenus à ce jour et sur le contexte et les problèmes actuels du Japon, a été présenté au Groupe spécial sur la politique de la réglementation et examiné par celui-ci le 14 juin 2004.

Remerciements. Le Programme horizontal sur la réforme de la réglementation est dirigé par Richard Hecklinger, Secrétaire général adjoint de l'OCDE. Les examens par pays et les travaux de suivi sont coordonnés par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

L'étude de suivi du Japon tient compte des contributions du gouvernement japonais, du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire du Comité de la gouvernance publique, du Comité du droit et de la politique de la concurrence et de son Groupe de travail, du Groupe de travail du Comité des échanges et de représentants des gouvernements membres.

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, Odile Sallard, Rolf Alter, Josef Konvitz, Peter Ladegaard, Randall Jones, Anthony Kleitz, Charles Tsai, Masahiro Fujita et Michael Wise ont apporté une contribution substantielle à l'étude de suivi du Japon. La documentation a été préparée par Jennifer Stein.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Résumé | 7 |
| Chapitre 1. Étude de suivi du Japon : Synthèse | 15 |
| Examen de la réforme de la réglementation de 1998 | 16 |
| Chapitre 2. La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité | 41 |
| 2.1. Introduction | 42 |
| 2.2. Politiques réglementaires | 43 |
| 2.3. Institutions réglementaires | 50 |
| 2.4. Instruments et procédures réglementaires | 55 |
| Bibliographie | 66 |
| Annexe 2.1. Mise en œuvre des recommandations de 1999 | 68 |
| Chapitre 3. Politique de la concurrence | 71 |
| 3.1. Le droit et son application | 73 |
| 3.2. Institutions et procédures | 77 |
| 3.3. Mise en œuvre du droit et de la politique de la concurrence | 86 |
| 3.4. Études de politique générale et sensibilisation | 91 |
| 3.5. Conclusions et recommandations | 93 |
| Bibliographie | 97 |
| Chapitre 4. Ouverture des marchés | 99 |
| 4.1. Transparence et ouverture du processus de décision | 101 |
| 4.2. Non-discrimination | 105 |
| 4.3. Éviter les restrictions inutiles aux échanges | 110 |
| 4.4. Utilisation de normes harmonisées à l'échelon international | 116 |
| 4.5. Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité | 118 |
| 4.6. Application des principes de la concurrence | 119 |
| 4.7. Progresser dans la mise en œuvre des recommandations du rapport de 1999 | 122 |
| Bibliographie | 124 |
| Annexe 4.1. Mise en œuvre des recommandations de 1999 | 126 |
| Liste des encadrés | |
| 2.1. Concepts japonais de réforme de la réglementation | 44 |
| 2.2. Principales initiatives prévues par le programme de réforme de la réglementation de mars 2004 pour les trois prochaines années | 45 |
| 2.3. Création des zones spéciales | 48 |
| 2.4. Meilleures pratiques en matière d'AIR | 61 |

| | |
|---|-----|
| 3.1. Transparence | 76 |
| 3.2. Lien entre la politique à l'égard des consommateurs et la politique de la concurrence | 77 |
| 3.3. Statut de la CCPC | 78 |
| 3.4. Ressources de la CCPC | 79 |
| 3.5. Accords de coopération internationale | 80 |
| 3.6. Contentieux privé | 87 |
| 3.7. Directives administratives | 88 |
| 3.8. Dispenses | 89 |
| 3.9. Une responsabilité élargie pour la politique de la concurrence | 90 |
| 3.10. Équilibrage de l'offre et de la demande | 92 |
| 4.1. Réforme du système judiciaire au Japon | 106 |
| 4.2. Formalités de dédouanement : Facilitation du commerce, technologie et main-d'œuvre | 115 |

Liste des tableaux

| | |
|---|-----|
| 2.1 Mesures de déréglementation proposées et mises en œuvre dans le cadre de l'Initiative des zones spéciales | 47 |
| 2.2 Nombre de zones spéciales approuvées | 47 |
| 2.3 Nombre de permis/autorisations nécessaires au niveau national au Japon | 63 |
| 3.1 Mise en œuvre des recommandations de 1999 | 96 |
| 3.2 Dispenses de la LAM | 97 |
| 4.1 Progrès réalisés actuellement par le MECI dans le cadre du Plan d'action visant à mettre les procédures administratives en ligne | 113 |

Liste des graphiques

| | |
|--|----|
| 1.1. Le revenu par habitant du Japon baisse par rapport à celui des autres pays de l'OCDE | 29 |
| 1.2. Prévisions relatives aux dépenses de sécurité sociale | 31 |
| 1.3. Équilibre budgétaire et dette publique | 31 |
| 1.4. Croissance potentielle | 32 |
| 1.5. Indicateurs d'ouverture des marchés | 33 |
| 1.6. Apports d'IDE dans les pays de l'OCDE | 34 |

Résumé

Depuis 1999, année de publication de l'examen sur le Japon, le gouvernement japonais a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la qualité de la réglementation et promouvoir la réforme du cadre réglementaire, la politique de la concurrence et l'ouverture du marché. Le suivi effectué a pour but d'évaluer les progrès réalisés, de mettre au clair certains des enseignements susceptibles d'être tirés de sa mise en œuvre et d'indiquer les mesures supplémentaires qui pourraient être prises face aux problèmes actuels. On examinera ici les problèmes de capacité majeurs liés à la qualité de la réglementation, à la concurrence et à l'ouverture des marchés, chacun de ces problèmes faisant l'objet d'un chapitre particulier.

Les efforts réalisés pour améliorer la qualité de la réglementation visent à créer un environnement plus propice à la concurrence, à l'innovation et à la croissance, tout en veillant à ce que les réglementations permettent aux pays de mieux s'acquitter d'importantes obligations sociales. Bien que la réforme de la réglementation relève clairement du programme d'action de chaque pays, elle a des incidences au niveau international, en particulier parce que les systèmes de réglementation peuvent promouvoir l'ouverture des marchés, et que la coopération en matière réglementaire peut favoriser l'harmonisation des réglementations et la reconnaissance de la conformité de celle des autres pays. Les systèmes réglementaires contribuent à façonner le profil global de la compétitivité et la qualité de la gouvernance publique.

La réforme de la réglementation a aidé le Japon à faire face, ces dernières années, à un faible taux de croissance économique qui doit impérativement l'amener à s'attaquer à ses problèmes structurels. Il est possible d'améliorer encore davantage la qualité de la réglementation dans le secteur des services, en particulier pour attirer les investissements étrangers. Cela encouragera la concurrence et aura des effets positifs sur la croissance. Une meilleure utilisation des atouts des régions, encouragée par le programme de zones spéciales, devrait renforcer la capacité d'innovation et la vigueur de l'économie japonaise. Une poursuite de la réforme peut maintenant aider à faire face aux futurs problèmes concernant le volume de la dette publique et la transition démographique liés au vieillissement de la population.

Ces dernières années, l'accent a été mis sur la déréglementation au Japon. L'objectif, au moment où l'examen a été réalisé en 1998, était de mener à bien le passage d'un modèle de croissance impulsé par l'État à un modèle de croissance impulsé par le marché, caractérisé par une économie plus efficace et flexible. Au Japon comme dans d'autres pays, cette évolution privilégie la qualité plutôt que le volume des réglementations. À mesure que les objectifs de politique générale se diversifient et répondent au changement économique et social, à de nouveaux problèmes et à l'innovation technologique, la réglementation elle-même devient plus complexe. Elle exige un processus permanent d'amélioration des instruments et des institutions réglementaires, de réévaluation des réglementations en vigueur à la lumière des évolutions économiques et sociales actuelles, et d'évaluation de l'impact des nouvelles réglementations au moment où elles sont

conçues. Une action soutenue et de grande portée est indispensable pour assurer la poursuite des mesures déjà prises et obtenir, au sein de l'administration comme à l'extérieur, un soutien accru au programme de réforme de la réglementation, en renforçant les procédures et les capacités institutionnelles pour faire en sorte que de bonnes pratiques réglementaires finissent par faire partie intégrante de la culture de l'administration publique. Ces tâches exigent une action intégrée de l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui constitue l'un des principaux enjeux du programme de réforme de la réglementation adopté par le Japon pour les trois prochaines années.

Des progrès considérables ont été accomplis depuis la fin des années 90, en partie grâce à une attitude pragmatique et à un passage progressif à des mesures pratiques, mais aussi grâce à une direction politique énergique au niveau le plus élevé. Le service responsable de la concurrence a été renforcé, le Conseil pour la réforme de la réglementation (CRR) a aidé à consolider le soutien apporté au programme d'action du gouvernement et le programme des zones spéciales, placé sous l'égide du Premier ministre, a fortement encouragé l'initiative locale et accéléré le processus de révision des réglementations en vigueur. Dans ses derniers rapports, le CRR s'est chargé de la réforme de la « réglementation sociale », c'est-à-dire des domaines tels que les soins médicaux, les services sociaux et l'éducation. Le 19 mars 2004, le Cabinet a pris une décision concernant le prochain Programme triennal de promotion de la réforme de la réglementation et le mandat de trois ans du CRR (rebaptisé Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation). Les principaux faits marquants sont la création d'un comité ministériel chargé de servir de quartier général de la réforme de la réglementation, le maintien du CRR comme organisme consultatif privé au sein du Cabinet, la mise en place d'un système d'analyses de l'impact de la réglementation (AIR), la promotion de la réforme par le biais du programme de zones spéciales faisant l'objet de réformes structurelles et l'accent mis sur la réforme dans 17 domaines prioritaires. Ces mesures pourraient renforcer encore davantage la coordination horizontale de la réforme de la réglementation. Bien que la réforme de la réglementation dépende du soutien politique du Premier ministre, les priorités de tout titulaire de ce poste sont appelées à évoluer dans le temps, ce qui fait que le programme de réforme de la réglementation risque de ne pas recevoir toute l'attention qu'il mérite, de façon cohérente et pendant assez longtemps pour promouvoir un changement de culture administrative.

L'examen des réglementations en vigueur et des mesures destinées à simplifier l'administration est en cours, mais le processus est encore inachevé. La politique du Japon en faveur de l'administration électronique vise à rendre possible l'exécution par l'Internet de toutes les procédures et opérations administratives. Dès avril 2004, 97 % de l'ensemble des procédures (environ 13 000) suivies par les autorités nationales étaient disponibles en ligne. Dans la plupart des pays de l'OCDE, on observe une accumulation de formalités réglementaires et administratives qui ne font pas l'objet d'un examen ou d'une révision adéquats. Les réglementations risquent cependant d'être rapidement dépassées du fait de l'innovation technologique ou de l'évolution économique et sociale. L'élimination des réglementations visant à équilibrer l'offre et la demande, de même que le passage d'un système de licences et permis préalables à un système de notifications *a posteriori* constituent depuis 1999 des objectifs clés des programmes d'examen de la réglementation. Bien que l'on soit parvenu à éliminer la plupart des réglementations relatives à l'offre et à la demande dans de nombreux secteurs, des enquêtes montrent que le nombre de licences et permis préalables n'a guère diminué. Les chiffres ne révèlent évidemment pas les

progrès qualitatifs accomplis, et de nouvelles autorisations peuvent être nécessaires pour appliquer les nouvelles lois applicables à la santé, à la sécurité, à l'environnement et aux entreprises. Mais le flux régulier de nouveaux permis préalables indique le chemin qu'il reste à parcourir pour réduire les charges administratives et promouvoir des solutions non réglementaires.

Le Japon a réalisé des progrès considérables dans les domaines les plus importants de la politique de la concurrence soulignés dans le rapport de 1999. Parmi les problèmes clés recensés alors figuraient le champ couvert par les dispenses du droit de la concurrence et les tendances de la réglementation nuisibles à la concurrence, notamment le penchant pour un contrôle de l'entrée sur le marché « équilibrant l'offre et la demande » et les directives administratives favorisant la coordination. La suppression, dans la plupart des secteurs, des considérations d'équilibrage de l'offre et de la demande pour le contrôle de l'entrée sur le marché témoigne de l'avancement de la réforme de la réglementation économique. La suppression de la dispense pour « monopole naturel » a permis à la Commission de contrôle des pratiques commerciales (CCPC) de prendre davantage de mesures contraignantes dans les secteurs d'activité en réseaux réglementés. La CCPC dispose d'un nouveau service économique et de moyens nettement accrus. Une nouvelle loi qui lui confère de nouveaux pouvoirs pour traiter des affaires de manipulation des offres par des fonctionnaires prévoit un certain nombre de mesures visant à mettre fin à la tolérance dont l'administration fait preuve dans les affaires de collusion. Le droit de recours à une action en justice est maintenant autorisé pour obtenir des décisions de justice ou des réparations, et il a été souvent utilisé. L'augmentation des redevances que doivent payer les contrevenants rapprochera les niveaux de dissuasion assurés par les mesures contraignantes concernant la concurrence de ceux que l'on observe dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

À mesure que les obstacles traditionnels aux échanges et à l'investissement diminuaient ces dernières années, l'impact des cadres réglementaires internes sur l'ouverture des marchés devenait de plus en plus sensible. D'une façon générale, l'amélioration de l'efficacité économique et de la compétitivité des économies nationales dépend moins de nouvelles mesures de libéralisation du traitement aux frontières des échanges et de l'investissement que de la réforme de la réglementation *au-delà des frontières* dans des domaines tels que les normes, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les marchés de services ou l'investissement. Le rôle de l'ouverture des marchés dans le processus de réforme de la réglementation consiste à contribuer à la réalisation des objectifs en matière de réglementation, et notamment de sécurité, de santé et de qualité de l'environnement, d'une manière qui réduise les effets négatifs sur la concurrence interne et l'efficacité. L'intégration des considérations d'ouverture des marchés dans les systèmes de réglementation est importante. Un grand pas en avant a été fait en 2001, lorsque deux organismes officiels chargés spécifiquement des problèmes soulevés par les réglementations applicables aux entreprises aussi bien japonaises qu'étrangères et qui entravent l'accès au marché japonais ont été transférés au Bureau du Cabinet : il s'agit du Service du médiateur pour le commerce et l'investissement (SMCI) et du Système de contestation des marchés publics (SCMP). Les progrès réalisés ces dernières années mettent en lumière les liens positifs et les schémas de renforcement mutuel entre la réforme de la réglementation interne et les efforts visant spécifiquement à faciliter l'ouverture des marchés.

Une analyse des résultats concrets obtenus en ce qui concerne l'intégration plus poussée des considérations d'ouverture des marchés dans le système réglementaire japonais n'a guère été concluante à ce jour, mais la tendance générale semble être positive. On a mis en place un cadre clair qui pourrait contribuer à de nouveaux progrès. C'est ainsi qu'à moyen terme, des réformes judiciaires aideront les producteurs japonais et étrangers en améliorant la transparence et la prévisibilité d'un système économique qui fait traditionnellement moins appel à l'application explicite des règles qu'à la discrétion et à la coutume pour régler les différends. Bien que quelques progrès aient été réalisés dans divers domaines, il est clair qu'en intégrant mieux la nécessité d'éviter les pratiques commerciales restrictives dans le système réglementaire, on créerait un environnement plus favorable aux entreprises et l'on éviterait plus facilement des différends avec des partenaires commerciaux.

Le rapport de 1999 recommandait notamment au gouvernement japonais de s'efforcer de mieux faire comprendre au public les avantages de la réforme de la réglementation. Des efforts considérables ont été déployés à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les apports d'IDE. Dans un contexte d'amélioration générale des conditions de l'IDE depuis 1999, les efforts déployés par le Premier ministre Koizumi ont été décisifs pour surmonter la méfiance à l'égard des participations étrangères, dans le cadre de son objectif qui était de doubler en cinq ans le montant cumulé des apports d'IDE au Japon. Il faut mettre fin aux interprétations négatives associées à l'investissement étranger en faisant un effort délibéré pour améliorer l'image des apports d'IDE. En effet, les entrées d'IDE constituent normalement un processus à long terme, apportent des technologies et peuvent jouer un rôle clé dans la revitalisation de l'économie japonaise.

Des mesures relatives à la transparence sont prises aussi bien pour la politique de la concurrence que pour assurer une plus grande ouverture des marchés ou la qualité de la réglementation. La loi sur les procédures administratives adoptée en 1993 a joué un rôle important pour améliorer la transparence et la prévisibilité de l'administration en exigeant des organismes officiels qu'ils spécifient et rendent publiques les normes utilisées pour évaluer les demandes, et pour qu'ils fixent des délais d'examen des normes pour la délivrance des licences, permis et autorisations. On pourrait renforcer les dispositions de la loi pour vérifier si elle est bien appliquée. Le gouvernement s'engage à la réexaminer dans le cadre de son Plan de réforme de la réglementation pour les trois prochaines années.

La procédure de consultation publique adoptée en avril 1999 énonce les réglementations relatives à la mise en place d'un système de consultation publique dans le cadre du processus d'élaboration de la réglementation. Le système de lettre de désistement d'action en justice (LDAJ) permet aux entreprises de se faire préciser préalablement comment les réglementations seront appliquées dans certaines situations. Ces deux mesures sont positives, mais leur efficacité laisse encore à désirer. La procédure de consultation publique ne s'applique pas par exemple aux marchés publics.

Conformément au nouveau Plan et Programme de réforme de la réglementation de mars 2004 pour les trois prochaines années, des AIR sur les réglementations en vigueur et prévues doivent être effectuées par des ministères et des services administratifs à partir de 2004, selon les besoins. Le texte du Plan n'indique cependant pas les critères à suivre. Il implique plutôt que des obligations formelles et contraignantes concernant les AIR seront établies à la suite d'une phase d'introduction expérimentale. Des programmes de formation seront nécessaires et l'on pourrait éventuellement envisager de créer au sein de

l'administration centrale un service qui pourrait suivre les progrès accomplis par les ministères en ce qui concerne l'introduction et la diffusion des AIR. C'est d'autant plus important que les AIR devraient porter sur les effets du commerce extérieur, des investissements étrangers ou de la concurrence lorsque ces critères ne figurent pas nécessairement au premier rang des préoccupations d'un ministère ou d'un organisme.

Par la création de ce que l'on appelle des zones spéciales, le programme de déréglementation constitue un exemple unique d'approche géographique de la réforme de la réglementation. Grâce au programme de zones spéciales fondé sur la législation approuvée en 2002, certaines réglementations peuvent être assouplies ou supprimées dans des zones bien déterminées à titre d'essai et de premier pas vers des réformes devant être mises en œuvre au niveau national. Étant donné le degré élevé d'indépendance des ministères nationaux, une réforme à l'échelon national peut être difficile à coordonner. C'est pourquoi, au Japon, une approche géographique qui combine une réforme de la réglementation à des éléments de décentralisation peut aboutir à des initiatives qui pourraient autrement nécessiter davantage de temps, du fait de la résistance de certains groupes d'intérêts. Le système d'examen préalable des demandes de participation au programme soulève cependant des questions quant aux critères à appliquer pour accepter ou rejeter un projet. Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif – les premières zones ne devant être approuvées qu'en avril 2003 – cette initiative a réussi à susciter des centaines de propositions dont beaucoup ont été mises en œuvre au niveau local, puis national. Toutefois, les procédures qui nécessitent qu'une commission d'évaluation détermine si les dispenses de la réglementation autorisées pour une zone spéciale donnée devraient être appliquées au niveau national, supprimées ou maintenues seulement dans une zone spéciale, limitent l'effet que peut avoir ce programme sur l'ensemble des réglementations.

Trois questions doivent être examinées si l'on veut que l'ambitieux programme de réforme de la réglementation du Japon puisse être réalisé :

- L'engagement de l'administration. La réforme exige du temps et des efforts et n'est pas nécessairement gratifiante. Les ministères peuvent être proches d'entreprises opérant dans leur secteur.
- La coopération entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agit d'un moteur puissant de la réforme, mais difficile à renforcer dans la mesure où les groupes concernés en dehors de l'administration sont diffus et peuvent adopter une approche sectorielle favorisant la réforme dans tel ou tel domaine mais pas dans d'autres.
- La coordination à plusieurs niveaux. Le programme de zones spéciales montre combien l'innovation est importante au niveau local, pour concevoir des règles qui soient mieux adaptées aux opportunités et besoins locaux. Mais la décentralisation peut poser de nouveaux problèmes liés à la coordination entre les autorités centrales, régionales et locales.

Le cadre de politique générale dans lequel s'inscrit la réforme est plus favorable aujourd'hui qu'il y a quelques années, mais les efforts ne doivent pas se relâcher. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, une crise a offert l'occasion de poursuivre énergiquement la réforme de la réglementation. La performance médiocre de l'économie japonaise depuis l'éclatement de la bulle en 1992 constitue une crise particulière dans la mesure où elle a été à l'origine d'un débat sur la nécessité de réformes structurelles, et a coïncidé avec d'autres changements de l'environnement économique, tels que l'émergence de l'économie chinoise, le vieillissement de la population, et l'essor de l'Internet, autant de facteurs qui

rendent nécessaires une économie plus adaptative. La combinaison de la réforme de la réglementation et de la déréglementation reflète les objectifs du passé récent. Implicitement, la réforme de la réglementation reflète une vision de l'avenir, mais si importants que puissent être les aspects techniques et juridiques de cette réforme, ils ne seront vraiment pris en compte que lorsque les gens les assimileront à des mesures contribuant au progrès et tournées vers l'avenir, dans le prolongement des changements déjà en cours au Japon. Un système de réglementation de haute qualité exige que le gouvernement joue un rôle actif dans la mise au point et l'application de la réglementation.

Chapitre 1

Étude de suivi du Japon : Synthèse

Le Japon a été l'un des premiers pays à faire l'objet d'un examen approfondi de la réforme de la réglementation. Il s'agit d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de leur réglementation afin de créer un environnement plus propice à la concurrence, à l'innovation et à la croissance, tout en veillant à ce que les réglementations permettent aux pays de mieux s'acquitter d'importantes obligations sociales.

Depuis 1999, année où l'examen sur le Japon a été publié, le gouvernement japonais a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la qualité de la réglementation et promouvoir la réforme du cadre réglementaire, la politique de la concurrence et l'ouverture du marché. Ce suivi a pour but d'évaluer les progrès réalisés, de mettre au clair certains des enseignements susceptibles d'être tirés de sa mise en œuvre et d'indiquer les mesures supplémentaires qui pourraient être prises face aux problèmes actuels. On examinera ici les problèmes de capacité majeurs liés à la qualité de la réglementation, à la concurrence et à l'ouverture des marchés, chacun de ces problèmes faisant l'objet d'un chapitre particulier.

Bien que la réforme de la réglementation relève clairement du programme d'action de chaque pays, elle a des incidences au niveau international, en particulier parce que les systèmes de réglementation peuvent promouvoir l'ouverture des marchés, et que la coopération en matière réglementaire peut favoriser l'harmonisation des réglementations et la reconnaissance de la conformité de celle des autres pays. Les études portant sur plusieurs pays peuvent aider à mieux comprendre le coût des obstacles liés à la réglementation et les mesures à prendre pour les lever. Les systèmes réglementaires reflètent les valeurs de chaque pays, son histoire, sa constitution et son développement institutionnel, mais dans un contexte où l'on est conscient de l'innovation et des bonnes pratiques en vigueur dans les autres pays et des pressions de la concurrence en vue d'accroître l'investissement et de tirer parti du commerce international et de l'innovation technologique. Les systèmes réglementaires contribuent à façonner le profil global de la compétitivité et la qualité de la gouvernance publique.

Ce qui a commencé dans les années 90 comme un effort pour lever les barrières réglementaires est maintenant un mouvement tendant à voir dans la politique réglementaire un domaine spécifique. La réforme du cadre réglementaire n'est pas une tâche qui peut être accomplie une fois pour toutes, mais un processus permanent d'amélioration des instruments et des institutions réglementaires, de réévaluation des réglementations en vigueur à la lumière des évolutions économiques et sociales actuelles, et d'évaluation de l'impact des nouvelles réglementations au moment où elles sont conçues. Ces tâches exigent une action intégrée de l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui constitue l'un des principaux enjeux du programme de réforme de la réglementation adopté par le Japon pour les trois prochaines années.

Examen de la réforme de la réglementation de 1998

Lorsqu'on a examiné le cas du Japon en 1998, la réforme de la réglementation était au programme depuis plusieurs années. À l'époque, les buts poursuivis étaient ambitieux :

mener à bien le passage d'un modèle de croissance *impulsée par l'État* – dans lequel des types de réglementation interventionnistes étaient utilisés pour promouvoir la croissance économique, procéder à une profonde réforme structurelle et répondre aux intérêts des producteurs – à un modèle de croissance *impulsée par le marché* caractérisé par une croissance plus efficace et flexible. La réforme de la réglementation incarnait donc une vision de la société favorisant les choix personnels et l'initiative individuelle, vision selon laquelle un rang de priorité plus élevé est accordé aux intérêts des consommateurs, le changement structurel est stimulé par les pressions du marché et les marchés intérieurs sont plus ouverts à la concurrence internationale. Les objectifs fixés alors étaient les bons et le restent aujourd'hui. Les enseignements à tirer de l'action menée pour les atteindre sont cependant instructifs en ce qui concerne le rythme de l'évolution, le degré de compréhension des avantages de la réforme et les cadres institutionnels susceptibles de la faire avancer.

Pourquoi une réforme du cadre réglementaire était-elle si indispensable? Les performances médiocres de l'économie japonaise dans les années 90, qui ont contribué à l'accroissement du déficit du secteur public, ont mis en lumière les rigidités structurelles du cadre institutionnel et réglementaire existant. L'administration avait toute latitude pour réglementer tout en monopolisant l'information sur la réglementation, les ministères se trouvant ainsi soustraits aux pressions en faveur d'une réforme. En utilisant la réglementation des prix et les exigences en matière de licences, les ministères contrôlaient l'offre pour l'ajuster à la demande. Un processus de décision consensuel s'appuie traditionnellement sur des mécanismes de consultation informels. Les auteurs de l'examen ont préconisé une rupture radicale avec les pratiques réglementaires du passé dans le cadre d'une stratégie réglementaire de plus grande envergure comprenant notamment des politiques budgétaires et monétaires appropriées. Des changements progressifs de faible portée étaient trop modestes et trop lents pour contribuer de façon significative au redressement de l'économie. Des réformes à l'échelon de l'ensemble de l'administration pour améliorer des aspects du cadre réglementaire tels que la transparence, la responsabilisation et la capacité d'adaptation de l'administration, ainsi que la politique de la concurrence et le respect des dispositions en la matière rendraient l'administration publique mieux à même de répondre plus rapidement au changement économique, à l'innovation technologique et aux exigences de la société.

Dans l'examen de 1999, il était dit que « le succès de la réforme de la réglementation passe en partie par l'élimination de certains éléments du système réglementaire actuel du Japon ». Cela nécessiterait des mesures soutenues et complémentaires allant à l'encontre de l'intervention économique et orientées vers la création de marchés, en vue de fournir des services sociaux et de modifier le style de la réglementation lorsque celle-ci est justifiée, en faisant en sorte qu'elle favorise la concurrence (p. 147) au lieu de l'entraver. La déréglementation en tant que telle, qui signifie la suppression des réglementations superflues et une réduction des contraintes administratives, devrait, tout en étant indispensable, être menée dans le cadre d'un programme de plus grande envergure. Plus précisément, l'examen préconisait la création de solides institutions favorisant la concurrence et protégeant les intérêts publics selon un bon rapport coût-efficacité, réduisant les mesures administratives applicables aux entreprises pour entrer sur le marché ou en sortir et mettant en place des réglementations plus flexibles en matière d'utilisation des terres, de construction et de conception pour promouvoir l'aménagement urbain et la mise en place d'organismes de distribution et de détail plus efficaces et compétitifs. Le gouvernement a été instamment invité à rendre le système réglementaire

plus adaptable, de faciliter le changement et d'améliorer la transparence et la responsabilisation. Il a été fortement conseillé au Japon de renforcer les institutions chargées de promouvoir et d'exécuter la réforme, d'accélérer l'examen des réglementations existantes, de procéder à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) et d'adopter une approche cohérente dans ce domaine.

Plus précisément, le Japon a été instamment invité à :

- Créer un registre central des obligations réglementaires.
- Améliorer les procédures d'ouverture de délibérations au sein des conseils consultatifs et de consultation publique.
- Étendre les obligations de transparence aux organismes non gouvernementaux disposant de pouvoirs réglementaires délégués.
- Définir plus clairement les limites de l'action ministérielle dans les lois fondatrices.
- Renforcer la Commission de déréglementation.
- Mettre davantage de ressources à la disposition de la Commission de contrôle des pratiques commerciales, et améliorer sa visibilité et son impact sur le processus de décision.
- Mieux garantir le droit de recours à une action en justice pouvant avoir pour effet de contester légalement les restrictions à la concurrence.
- Former les responsables de la réglementation en vue de promouvoir l'ouverture des marchés.
- Exiger de tous les ministères et responsables sectoriels de la réglementation qu'ils défendent les principes de la concurrence et en assurent le respect.
- Établir un rapport clair et efficace entre la politique de protection des consommateurs et la politique de la concurrence.
- Éliminer tous les aspects « équilibrage de l'offre et de la demande » de l'octroi de licences et de permis et autres types d'intervention formels et informels.

Des progrès considérables ont été accomplis depuis la fin des années 90, en partie grâce à une attitude pragmatique et à un passage progressif à des mesures pratiques, mais aussi grâce à une direction politique énergique au niveau le plus élevé. Le service responsable de la concurrence a été renforcé, le Conseil pour la réforme de la réglementation (CRR) a aidé à consolider le soutien apporté au programme d'action du gouvernement et le programme des zones spéciales a fortement encouragé l'initiative locale et accéléré le processus de révision des réglementations en vigueur. Ces avancées et d'autres encore reflètent cependant une conception de la réforme de la réglementation qui semble encore reposer excessivement sur la déréglementation au lieu de promouvoir de façon plus générale une réglementation de haute qualité. Le rapport de 1999 a signalé que les problèmes de responsabilisation, de transparence et de concurrence liés à la réglementation sectorielle tiennent pour une bonne part à un manque de clarté, au niveau institutionnel, sur la source, les pouvoirs et l'objet de la réglementation. Les programmes triennaux consécutifs ont progressivement pris de l'envergure et sont devenus plus ambitieux, mettant l'accent sur des questions multisectorielles ainsi que sur la réglementation sociale (à savoir la santé et l'éducation). Mais on observe encore un décalage entre les objectifs du CRR et le contenu du programme gouvernemental. Une action soutenue et de grande portée est indispensable pour assurer la poursuite des

mesures déjà prises et obtenir, au sein de l'administration comme à l'extérieur, un soutien accru au programme de réforme de la réglementation, en renforçant les procédures et les capacités institutionnelles pour faire en sorte que de bonnes pratiques réglementaires finissent par faire partie intégrante de la culture de l'administration publique.

La réforme de la réglementation a aidé le Japon à faire face, ces dernières années, à un faible taux de croissance économique qui doit impérativement l'amener à s'attaquer à ses problèmes structurels. Le marché du travail est devenu plus flexible, le contrôle financier s'est renforcé et les obstacles à l'entrée sur le marché des produits ont été partiellement levés. Il est possible d'améliorer encore davantage la qualité de la réglementation dans le secteur des services, en particulier pour attirer les investissements étrangers. Cela encouragera la concurrence et aura des effets positifs sur la croissance. Étant donné qu'il n'est guère possible de prendre des mesures macroéconomiques, on ne parviendra à maintenir l'expansion déjà en cours et à relever les défis majeurs que constituent l'augmentation de la dette publique et le vieillissement de la population qu'en appliquant des politiques de réforme structurelle afin de renforcer le potentiel de croissance du Japon. La réforme entreprise dans de nombreux secteurs clés des services publics a déjà contribué à une baisse des prix payés par les consommateurs, mais les résultats de la réforme dans les secteurs du commerce et de la distribution de détail, des services aux entreprises et d'autres parties du secteur des services seront probablement plus diffus et donc plus difficiles à mesurer. Une meilleure utilisation des atouts des régions, encouragée par le programme de zones spéciales, devrait renforcer la capacité d'innovation et la vigueur de l'économie japonaise. Des instruments et institutions réglementaires plus efficaces revêtent une importance accrue lorsque l'on se place dans cette perspective à moyen terme, plus large et plus stratégique.

Capacité de réglementation

Créé en 2001 avec un mandat de trois ans, le Conseil pour la réforme de la réglementation (CRR) est le moteur de la réforme de la réglementation au Japon. Le rapport de 1999 avait recommandé que le Comité consultatif indépendant sur la déréglementation soit renforcé et placé sous l'autorité du Premier ministre pour diriger la réforme au sein des ministères, qui sont égaux. Cet objectif a pu être atteint grâce à la création du CRR. Celui-ci comprend 15 experts du secteur privé, épaulés par une équipe d'une trentaine de collaborateurs provenant du secteur privé et des ministères. Il établit un rapport annuel débouchant sur des recommandations pour le Plan triennal du Premier ministre relatif à la réforme de la réglementation, qui est mis à jour chaque année. Les membres du Conseil peuvent négocier directement avec les ministères à ce sujet. Dans ses récents rapports, le Conseil a abordé la question des réformes dans des domaines sociaux tels que les soins médicaux, les services sociaux et l'éducation. Son rapport a également traité de questions intersectorielles comme l'examen de la loi sur les procédures administratives et les lettres de désistement d'action en justice, ainsi que la mise en place d'un système d'analyse d'impact de la réglementation.

Sur la base des rapports et plans d'action détaillés du Conseil consultatif pour la réforme de la réglementation (CRR), les politiques du Japon dans ce domaine s'inscrivent depuis 2001 dans le cadre d'un programme triennal révisé chaque année. Relevant du Bureau du Cabinet, un ministre d'État pour la réforme de la réglementation est chargé de superviser la mise en œuvre des programmes triennaux par les ministères et organismes. Le Centre de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle, programme décrit

plus loin dans le présent chapitre, est appuyé par un service du Bureau du Cabinet doté d'un personnel recruté dans les ministères auprès des autorités locales et du secteur privé. Ce centre est présidé par le Premier ministre. Ces organismes s'emploient essentiellement à améliorer l'ensemble des réglementations en vigueur. Il n'existe cependant pas de service spécifiquement chargé d'évaluer la qualité des nouvelles réglementations d'après des critères clairs et suivant le principe d'une action intégrée de l'administration toute entière en soulevant des questions quant à la façon dont la culture de gouvernement pourrait, à l'avenir, accorder davantage d'importance à la qualité de la réglementation.

L'examen des réglementations en vigueur et des mesures destinées à simplifier l'administration est en cours, mais le processus est encore inachevé. La politique de gouvernement électronique du Japon vise à rendre possible l'exécution par l'Internet de toutes les procédures et opérations administratives. Dès avril 2004, 97 % de l'ensemble des procédures (environ 13 000) suivies par les autorités nationales étaient disponibles en ligne. Dans la plupart des pays de l'OCDE, on observe une accumulation de formalités réglementaires et administratives qui ne font pas l'objet d'un examen ou d'une révision adéquats. Les réglementations risquent cependant d'être rapidement dépassées du fait de l'innovation technologique ou de l'évolution économique et sociale. L'élimination des réglementations visant à équilibrer l'offre et la demande, de même que le passage d'un système de licences et permis préalables à un système de notifications *a posteriori* constituent depuis 1999 des objectifs clés des programmes d'examen de la réglementation. Bien que l'on soit parvenu à éliminer la plupart des réglementations relatives à l'offre et à la demande dans de nombreux secteurs, des enquêtes montrent que le nombre de licences et permis préalables n'a guère diminué. Les chiffres ne révèlent évidemment pas les progrès qualitatifs accomplis, et de nouvelles autorisations peuvent être nécessaires pour appliquer les nouvelles lois applicables à la santé, à la sécurité, à l'environnement et aux entreprises. Mais le flux régulier de nouveaux permis préalables indique le chemin qu'il reste à parcourir pour réduire les charges administratives et promouvoir des alternatives à la réglementation.

Le 19 mars 2004, le Cabinet a pris une décision concernant le prochain Programme triennal de promotion de la réforme de la réglementation et le mandat de trois ans du CRR (rebaptisé Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation). Voir chapitre 2, encadré 2.1 pour de plus amples détails. Les principaux faits marquants sont la création d'un comité ministériel chargé de servir de quartier général de la réforme de la réglementation, le maintien du CRR comme organisme consultatif privé au sein du Cabinet, la promotion de la réforme par le biais du programme de zones spéciales faisant l'objet de réformes structurelles et l'accent mis sur la réforme dans 17 domaines prioritaires. Ces mesures pourraient renforcer encore davantage la coordination horizontale de la réforme de la réglementation.

Le Japon diffère des pays de l'OCDE en ce sens qu'il ne dissocie pas les fonctions de réglementation et d'élaboration des politiques au sein des ministères de tutelle compétents. Depuis 1999, l'organisation des fonctions de réglementation n'a guère évolué dans les secteurs des télécommunications, de l'électricité, du gaz, des services postaux et des transports. Les fonctions de réglementation de même que la responsabilité de faire respecter la loi dans ces secteurs relèvent toujours d'un ministère de tutelle. La séparation actuelle de ces deux fonctions au sein d'un même ministère risque de ne pas être suffisante pour assurer l'indépendance voulue en matière de réglementation, en particulier dans les secteurs qui comptent des entreprises publiques. Une évaluation

fondée sur les résultats économiques laisse à penser que de nouvelles réformes structurelles reposant sur des cadres réglementaires appropriés pourraient intensifier la concurrence et faire ainsi baisser les prix et procurer des avantages accrus aux consommateurs.

Politique de la concurrence

Le Japon a réalisé des progrès considérables dans les domaines les plus importants de la politique de la concurrence soulignés dans le rapport de 1999. Parmi les problèmes clés recensés alors figuraient le champ couvert par les dispenses du droit de la concurrence et les tendances de la réglementation nuisibles à la concurrence, notamment le penchant pour un contrôle de l'entrée sur le marché « équilibrant l'offre et la demande » et les directives administratives favorisant la coordination. Ce rapport recommandait de charger les responsables de la réglementation et les ministères sectoriels de promouvoir la concurrence, notamment au sein de monopoles traditionnels comme dans les télécommunications, l'électricité et les transports. Il demandait par ailleurs que la Commission de contrôle des pratiques commerciales (CCPC) jouisse d'une indépendance et de ressources accrues, que ses décisions soient plus transparentes et qu'elle coopère plus activement avec les autres organismes chargés de veiller au respect des réglementations. On encouragerait une participation accrue du secteur privé dans ce domaine en mettant fin au système limitant le nombre de juristes. Enfin, le rapport appelait l'attention sur le lien insuffisant existant entre la politique de la concurrence et les questions concernant les consommateurs. Une politique de la concurrence plus énergique contribuerait tout particulièrement à l'ouverture des marchés dans le secteur de la distribution, et il a en outre été recommandé d'améliorer la communication pour bien montrer comment la CCPC défend l'intérêt général.

La suppression, dans la plupart des secteurs, des considérations d'équilibrage de l'offre et de la demande pour le contrôle de l'entrée sur le marché témoigne de l'avancement de la réforme de la réglementation économique. La suppression de la dispense pour « monopole naturel » a permis à la CCPC de prendre davantage de mesures contraignantes dans les secteurs d'activité en réseaux réglementés. La CCPC a été transférée au Bureau du Cabinet en 2003, ce qui lui assure une indépendance accrue. Auparavant organe extérieur du ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur et des Postes et Télécommunications, la CCPC aurait été en mesure de prendre des mesures dans les secteurs soumis au contrôle de ce ministère. Elle dispose d'un nouveau service économique et de moyens nettement accrus. Une nouvelle loi qui lui confère de nouveaux pouvoirs pour traiter des affaires de manipulation des offres par des fonctionnaires prévoit un certain nombre de mesures visant à mettre fin à la tolérance dont l'administration fait preuve dans les affaires de collusion. Le droit de recours à une action en justice est maintenant autorisé pour obtenir des décisions de justice ou des réparations, et il a été souvent utilisé.

De nouvelles réformes sont envisagées. Un groupe d'étude d'une cinquantaine de personnes comprenant des universitaires et quelques représentants des milieux d'affaires et des consommateurs a été créé par la CCPC à la suite d'une recommandation de la Commission pour la réforme de la réglementation afin de renforcer le droit de la concurrence et de mieux le faire respecter. Ce groupe d'étude a soumis en octobre 2003 un rapport dans lequel il propose de réviser le système de redevances financières imposé par la procédure administrative, en vue de le rendre plus dissuasif à l'égard des

comportements entravant la concurrence. C'est là un point important. Bien que le montant maximum des amendes pénales ait été multiplié par cinq à la fin de juin 2002, il reste insuffisamment dissuasif car les redevances administratives sont relativement faibles. En décembre 2003 et en avril 2004, la CCPC a annoncé des plans fondés sur les propositions du groupe d'étude et tenant compte de l'opinion publique. L'augmentation des redevances que doivent payer les contrevenants rapprochera les niveaux de dissuasion assurés par les mesures contraignantes concernant la concurrence de ceux que l'on observe dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

Les fusions présentent un intérêt particulier. En 2002, pour les rendre plus transparentes et les faire mieux comprendre du public, la CCPC a clarifié ses politiques relatives aux consultations informelles. Elle a fixé un calendrier pour les consultations et les conseils portant sur le point de savoir si une fusion nécessite un complément d'enquête et une éventuelle assistance. Certaines parties envisageant une fusion et soucieuses d'éviter toute publicité peuvent hésiter à recourir à cette procédure de consultation plus officielle. De nouvelles directives relatives aux fusions ont été soumises pour commentaires en mars 2004. Il s'agirait notamment de fixer des règles de protection fondées sur la part et la structure de marché, applicables à tous les types de fusion. Le processus de suppression et de restriction des dispenses déjà engagé en 1999 est pratiquement achevé : la liste des cas de dispense de la loi antimonopole a été ramenée de 57 en 1999 à 21 à la fin de 2003. Cette réduction représente une profonde réforme de la politique de la concurrence. La principale limitation qui caractérise encore cette loi est le système de dispenses prévu pour les organisations coopératives de petites et moyennes entreprises. La législation applicable à l'agriculture exempte les coopératives agricoles des dispositions de cette loi en se référant à la dispense prévue pour les coopératives de PME.

Les avantages de la réforme sont censés prendre la forme de baisses des prix et de gains d'efficacité au profit des entreprises et des consommateurs, ce qui améliorera également la compétitivité des secteurs orientés vers l'exportation. En réduisant les obstacles à la création d'entreprises, produits et services nouveaux, la réforme de la réglementation peut aider à renforcer le potentiel de croissance à long terme du Japon. Les modalités d'application de la politique de la concurrence aux questions sociales revêtent une importance croissante au Japon. En accordant davantage d'attention aux alternatives à la réglementation, on disposerait d'instruments plus flexibles et efficaces pour préserver et accroître la protection assurée dans des domaines comme la santé et la sécurité, l'environnement et les intérêts des consommateurs. La nature exacte des liaisons qui existent, dans une économie, entre la réforme de la réglementation et l'innovation, l'emploi et la productivité est difficile à établir. Néanmoins, d'après l'expérience d'autres pays, cette réforme devrait élever les taux de croissance effectifs et potentiels en stimulant les gains d'efficacité au niveau de la demande et le progrès technologique, tout en accroissant la demande des consommateurs.

Une étude du Bureau du Cabinet sur l'impact économique de la réforme de la réglementation, portant sur les tendances à long terme depuis les années 80, a montré que les baisses de prix à la consommation dans les secteurs de l'énergie, des boissons et des produits alimentaires, des transports, des finances, des télécommunications et d'un certain nombre d'opérations de détail, s'étaient élevées à JPY 8 800 milliards en 1998 et à JPY 15 000 milliards en 2000. Dans le secteur du camionnage, la déréglementation a permis à elle seule une baisse de JPY 3 900 milliards, de JPY 2 500 milliards pour l'électricité, et de JPY 1 700 milliards pour les télécommunications mobiles, ce qui montre bien les avantages

économiques de la réforme de la réglementation dans des secteurs clés qui lient entre elles différentes parties de l'économie par le biais des services en réseaux et des services publics. Un effort d'analyse plus poussé s'impose pour déterminer dans quels secteurs la réforme de la réglementation peut avoir un impact.

La réforme a aujourd'hui des chances de procurer des avantages de la même ampleur qu'à la fin des années 90. Les bienfaits des mesures intersectorielles qui pourraient avoir pour effet de transformer l'administration tout comme le secteur privé doivent maintenant être consolidés et élargis. Bien que des progrès considérables aient été réalisés grâce à une approche pragmatique et progressive, il convient d'adopter une perspective globale, déjà explicite dans les recommandations de 1999, pour s'appuyer sur ce qui a été accompli et faire avancer la réforme de la réglementation.

Ouverture des marchés

À mesure que les obstacles traditionnels aux échanges et à l'investissement diminuaient ces dernières années, l'impact des cadres réglementaires internes sur l'ouverture des marchés devenait de plus en plus sensible. D'une façon générale, l'amélioration de l'efficacité économique et de la compétitivité des économies nationales dépend moins de nouvelles mesures de libéralisation du traitement aux frontières des échanges et de l'investissement que de la réforme de la réglementation *au-delà des frontières* dans des domaines tels que les normes, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les marchés de services, l'investissement, etc. Le rôle de l'ouverture des marchés dans le processus de réforme de la réglementation consiste à contribuer à la réalisation des objectifs en matière de réglementation, et notamment de sécurité, de santé et de qualité de l'environnement, d'une manière qui réduise les effets négatifs sur la concurrence interne et l'efficacité. Intégrer les considérations d'ouverture des marchés dans les systèmes de réglementation peut permettre d'alléger des situations dans lesquelles des réglementations conçues pour atteindre des objectifs précis mettent en cause de manière involontaire et non nécessaire la capacité pour la libéralisation du commerce et de l'investissement pour améliorer la compétitivité des industries nationales et être bénéfique aux consommateurs à travers un plus grand choix et une baisse des prix. Un grand pas en avant a été fait en 2001, lorsque deux organismes officiels chargés spécifiquement des problèmes soulevés par les réglementations applicables aux entreprises aussi bien japonaises qu'étrangères et qui entravent l'accès au marché japonais ont été transférés au Bureau du Cabinet : il s'agit du Service du médiateur pour le commerce et l'investissement (SMCI) et du Système de contestation des marchés publics (SCMP).

L'examen effectué en 1999 par l'OCDE de « La réforme de la réglementation au Japon » a approfondi la question de l'ouverture des marchés au sein du système de réglementation japonais et contenait des recommandations générales sur la façon d'y intégrer systématiquement et de manière plus cohérente les considérations à ce sujet. Les six principes de base de l'ouverture des marchés qui constituent le fondement des meilleures pratiques indicatives dans le rapport de synthèse intitulé *Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE* ont été légèrement affinés depuis le rapport de 1999 et sont les suivants : transparence, non-discrimination, refus des pratiques commerciales restrictives, harmonisation avec les normes internationales et rationalisation de l'évaluation de la conformité et concurrence. Ces principes représentent ainsi une méthodologie éprouvée pour envisager l'aspect « ouverture des marchés » des systèmes de réglementation, ainsi qu'un instrument pour

intégrer les considérations à ce sujet dans le processus de réforme de la réglementation. En témoignent les progrès réalisés ces dernières années, qui mettent en lumière les liens positifs et les schémas de renforcement mutuel entre la réforme de la réglementation interne et les efforts visant spécifiquement à faciliter l'ouverture des marchés.

Une analyse des résultats concrets obtenus en ce qui concerne l'intégration plus poussée des considérations d'ouverture des marchés dans le système réglementaire japonais n'a guère été concluante à ce jour, mais la tendance générale semble être positive. On a mis en place un cadre clair qui pourrait contribuer à de nouveaux progrès. C'est ainsi qu'à moyen terme, des réformes judiciaires aideront les producteurs japonais et étrangers en améliorant la transparence et la prévisibilité d'un système économique qui fait traditionnellement moins appel à l'application explicite des règles qu'à la discrétion et à la coutume pour régler les différends. Le rôle des fournisseurs étrangers dans les marchés publics au Japon a diminué, et il ne représentait plus, en valeur, que 12 % du total en 2001 contre 13,4 % en 1999. Bien que des progrès aient été réalisés en ce qui concerne la liberté d'association et l'égalité de traitement des juristes japonais et étrangers, des lacunes subsistent au niveau des conditions que doivent remplir les étrangers pour pouvoir exercer les fonctions de juriste au Japon, devenir partenaires d'un cabinet juridique et être autorisés à fournir des conseils juridiques d'un pays à l'autre. De nouvelles réformes permettront en particulier aux producteurs étrangers et à ceux qui sont susceptibles d'accéder au marché de contribuer au processus de réforme. L'examen d'autres types de réglementation constitue un autre exemple. Le rapport de 1999 a signalé plusieurs domaines dans lesquels les critères existants fondés sur la conception restreignaient davantage les échanges qu'il n'aurait été nécessaire pour atteindre les mêmes objectifs par d'autres moyens. Bien que quelques progrès aient été réalisés dans divers domaines, il est clair qu'en intégrant mieux la nécessité d'éviter les pratiques commerciales restrictives dans le système réglementaire, on créerait un environnement plus favorable aux entreprises et l'on éviterait plus facilement des différends avec des partenaires commerciaux.

Des améliorations sensibles ont été apportées aux services des douanes ces dernières années, et l'on a notamment institué en juillet 2003 un système de guichet unique pour les importations/exportations et les formalités portuaires (ce système s'applique maintenant à plus de 22 % des opérations de dédouanement pour le trafic maritime), l'ouverture des services des douanes 24 heures sur 24 et sept jours par semaine, des réductions des droits de dédouanement, un système d'inspections avant l'arrivée, et l'on a en outre simplifié les déclarations relatives aux importations effectuées par voie aérienne. Tout comme dans le domaine international, le Japon s'efforce, au plan interne, d'aligner les normes et réglementations nationales sur les normes internationales. En ce qui concerne les normes non contraignantes applicables aux produits industriels, alors qu'environ 21 % des 8 000 normes industrielles japonaises (NIJ) étaient alignées sur les normes internationales au moment où le rapport de 1999 a été établi, leur pourcentage a fortement augmenté pour atteindre 90 % dès le début de 2002. Le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de la Foresterie (MAPF) s'efforce continuellement d'aligner les normes agricoles japonaises (NAJ) non contraignantes. Il a notamment révisé récemment celles qui sont applicables à la margarine et aux produits à base de tomates pour les rendre conformes aux normes internationales, malgré les caractéristiques particulières des produits agricoles par rapport à la plupart des produits industriels, plus précisément leurs caractéristiques régionales tenant au climat, à la géographie ou aux traditions culturelles. Le pourcentage des NAJ conformes aux normes internationales a atteint 38 % en mai 2002. Le ministère a accrédité

des organismes étrangers pour homologuer les NIJ, ce qui permet d'éviter dans une large mesure que les procédures d'évaluation de la conformité fassent double emploi. Le nombre d'usines étrangères pouvant apposer le label NIJ sur leurs produits a augmenté de 50 % entre 1999 et 2002 et il est maintenant de 400, réparties entre 21 pays. On fait actuellement de même pour le classement et l'homologation des produits agricoles correspondant au système de NAJ. La loi sur les NAJ révisée en 1999 a permis aux organismes d'homologation étrangers d'être enregistrés. Par la suite, leur nombre a augmenté : le MAPF a accrédité 21 organismes d'homologation étrangers pour les produits organiques, 730 opérateurs étrangers sont autorisés à apposer le label NAJ dans 38 pays, et il a accrédité dix organismes d'homologation étrangers pour les produits forestiers.

Transparence et simplification de l'administration

Des mesures relatives à la transparence sont prises aussi bien pour la politique de la concurrence que pour assurer une plus grande ouverture des marchés ou la qualité de la réglementation. La loi sur les procédures administratives adoptée en 1993 a joué un rôle important pour améliorer la transparence et la prévisibilité de l'administration en exigeant des organismes officiels qu'ils spécifient et rendent publiques les normes utilisées pour évaluer les demandes et pour qu'ils fixent des délais d'examen des normes pour la délivrance des licences, permis et autorisations. Les autorités doivent consigner leurs directives par écrit (et tant que cela ne présente pas d'inconvénients particuliers sur le plan administratif) si elles y sont invitées, et en expliquer les fondements juridiques. On pourrait renforcer les dispositions de la loi pour vérifier si elle est bien appliquée. Le gouvernement s'engage à la réexaminer dans le cadre de son Plan de réforme de la réglementation pour les trois prochaines années.

La procédure de consultation publique adoptée en avril 1999 énonce les réglementations relatives à la mise en place d'un système de consultation publique dans le cadre du processus d'élaboration de la réglementation. Le système de lettre de désistement d'action en justice (LDAJ) permet aux entreprises de se faire préciser préalablement comment les réglementations seront appliquées dans certaines situations. Ces deux mesures sont positives, mais leur efficacité laisse encore à désirer.

La procédure de consultation publique rend les consultations obligatoires pour l'établissement des ordonnances du Cabinet ou des ministères, sauf « lorsque les circonstances [...] exigent une prompt exécution, dans les cas d'urgence ou sur des points secondaires »¹. Son effet est toutefois atténué du fait qu'elle n'est applicable que de façon discrétionnaire aux ordonnances internes, aux notes d'information, aux directives administratives et aux négociations relatives à des accords internationaux. En vertu de la procédure de consultation publique, des consultations peuvent impliquer le public (à savoir par la poste, par fax et sur l'Internet) ou dans le cadre de séances publiques (*kokochai*). Cette procédure ne s'applique pas aux marchés publics.

Pour les 399 ordonnances du Cabinet et des ministères soumises à la procédure de consultation publique durant l'exercice 2002, six seulement n'ont pas fait l'objet d'un débat public en raison de l'invocation des exceptions mentionnées plus haut². Entre l'exercice 1999 et l'exercice 2002, le nombre de consultations publiques a augmenté régulièrement pour passer de 265 à 399, et la proportion de consultations débouchant sur la modification de textes antérieurs a été de 14.5 % pour l'exercice 2002. Conformément à la recommandation de la procédure de consultation publique, 51.4 % des consultations en 2002 ont duré au moins un mois, soit une augmentation d'environ 10 % par rapport

à 1999. Plus le délai est court, plus la participation d'entreprises étrangères est difficile et moins des commentaires dignes d'intérêt ont des chances d'être pris en compte comme ils le devraient.

Innovation dans la politique et la réforme de la réglementation et enseignements pratiques

Par la création de ce que l'on appelle des zones spéciales, le programme de déréglementation constitue un exemple unique d'approche géographique de la réforme de la réglementation qui mérite une plus grande attention. Grâce au programme de zones spéciales fondé sur la législation approuvée en 2002, certaines réglementations peuvent être assouplies ou supprimées dans des zones bien déterminées à titre d'essai et de premier pas vers des réformes devant être mises en œuvre au niveau national. Étant donné le degré élevé d'indépendance des ministères nationaux, une réforme à l'échelon national peut être difficile à coordonner. C'est pourquoi, au Japon, une approche géographique qui combine une réforme de la réglementation à des éléments de décentralisation peut aboutir à des initiatives qui pourraient autrement nécessiter davantage de temps, du fait de la résistance de certains groupes d'intérêts. Le programme de zones spéciales avait pour but d'encourager des propositions novatrices de la part des municipalités qui s'efforcent de promouvoir l'investissement et la croissance. Implicitement, ce programme exploite la créativité et le savoir des autorités locales et du secteur privé pour lever les obstacles au développement. Le système d'examen préalable des demandes de participation au programme soulève cependant des questions quant aux critères à appliquer pour accepter ou rejeter un projet. Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif – les premières zones ne devant être approuvées qu'en avril 2003 – cette initiative a réussi à susciter des centaines de propositions dont beaucoup ont été mises en œuvre au plan local, puis national. Toutefois, les procédures qui nécessitent qu'une commission d'évaluation détermine si les dispenses de la réglementation autorisées pour une zone spéciale donnée devraient être appliquées au niveau national, supprimées ou maintenues seulement dans une zone spéciale, limitent l'effet que peut avoir ce programme sur l'ensemble des réglementations.

Le programme de zones spéciales constitue un instrument de progrès qui aidera le Japon à réduire les barrières réglementaires. Parmi les réformes engagées dans le cadre de ce programme, beaucoup ne seraient guère considérées comme radicales dans d'autres pays. Par exemple, du fait que seuls les exploitants privés peuvent posséder des terres, il a été impossible aux entreprises d'étendre leurs opérations au secteur agricole. Dans la première vague de propositions relatives aux zones spéciales, l'une des plus populaires consiste à autoriser des entreprises à se lancer dans l'agriculture en louant des terres. Pour généraliser cette pratique à l'échelon national, la commission d'évaluation devrait accepter de laisser des entreprises louer des terres dans l'ensemble du pays, mais elle ne se réunit qu'une fois par an et pourrait bien justifier le report de la diffusion d'une réforme locale au niveau national en arguant du fait qu'il est trop tôt pour l'évaluer. D'une part, une évaluation approfondie est souhaitable mais, d'autre part, le système d'examen limite l'impact et le potentiel du programme de zones spéciales comme instrument de réforme de la réglementation nationale.

Comme dans le cas de certaines des mesures visant spécifiquement à assurer une plus grande ouverture aux IDE, le programme de zones spéciales reflète le principe de non-discrimination en étant appliqué aux entreprises nouvelles, étrangères aussi bien que

nationales, dans le contexte de l'élaboration tout comme de l'exécution des politiques. Des recommandations visant à assouplir provisoirement les réglementations des autorités locales au titre de ce programme peuvent être formulées par des entités étrangères mais ce sont les autorités locales qui décident ce qu'il convient de recommander au siège. On peut observer un exemple d'assouplissement de réglementations discriminatoires dans une zone où l'enseignement de l'anglais, du primaire jusqu'au secondaire inclus, est assuré par des instructeurs étrangers. Dans le secteur des soins de santé, il a été décidé en 2003 d'accepter davantage de praticiens étrangers à l'échelon national en dehors de toute réciprocité, mais à condition que les intéressés n'assurent des services qu'aux ressortissants de leur pays et passent l'examen d'études médicales japonaises en langue anglaise. Le nombre de médecins étrangers autorisés à pratiquer au Japon devrait donc augmenter. La décision officielle, en mars 2004, d'autoriser des établissements privés à gérer des centres de soins de santé est également mise en œuvre sur une base non discriminatoire dans le cadre du programme de zones spéciales. La conception et la mise en œuvre de ce programme révèlent la participation d'investisseurs et de particuliers étrangers non seulement à l'élaboration des réformes de la réglementation, mais aussi à titre de participants clés au processus plus large d'ajustement structurel que les réformes sont censées encourager.

Dans l'optique du développement régional, le programme de zones spéciales offre un moyen d'exploiter les avantages concurrentiels des zones rurales et urbaines, en particulier de celles qui sont affectées par le changement structurel. C'est ainsi que le programme de zones spéciales pourrait renforcer le programme de rénovation urbaine, autre initiative du Premier ministre. La réforme de la réglementation pourrait ainsi aider à améliorer les services publics, la qualité de l'environnement, l'utilisation des terres et le logement, renforcer les liens en vue de la diffusion de la recherche entre les universités et le secteur privé et attirer des investissements étrangers et des entreprises étrangères.

La réforme de la réglementation avance plus rapidement et son impact est plus fort lorsqu'elle bénéficie d'un soutien politique au plus haut niveau. Le succès du CRR et du programme de zones spéciales est dû en partie au rôle de coordination joué par le Cabinet et à la priorité accordée à ce programme d'action par le Premier ministre, M. Koizumi. Mais tout en étant pragmatique, cette approche a ciblé la réforme sur les domaines dans lesquels les progrès prennent la forme d'un consensus en faveur de la réforme. Une approche globale impliquerait que la réforme bénéficie d'un large soutien au travers d'une structure administrative qui reste cependant divisée en ministères sectoriels risquant de se sentir menacés par des réformes qui réduisent leur influence sur l'économie et rendent le processus de décision plus transparent. Une approche progressive visant à préserver certains des points forts d'une culture largement consensuelle a un caractère pragmatique et elle a ainsi été couronnée de succès en évitant de susciter une opposition. C'est ce qui s'est passé au Japon grâce aux efforts du Premier ministre, M. Koizumi. Mais une stratégie reposant à ce point sur le cabinet du Premier ministre ne comporte pas que des avantages. Bien que la réforme de la réglementation dépende de son soutien politique, les priorités de tout titulaire de ce poste sont appelées à évoluer dans le temps, ce qui fait que le programme de réforme de la réglementation risque de ne pas recevoir toute l'attention qu'il mérite, de façon cohérente et pendant assez longtemps pour promouvoir un changement de culture administrative.

Trois questions doivent être examinées si l'on veut que l'ambitieux programme de réforme de la réglementation puisse être réalisé :

- L'engagement de l'administration. La réforme exige du temps et des efforts et n'est pas nécessairement gratifiante. Les ministères peuvent être proches d'entreprises opérant dans leur secteur.
- La coopération entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agit d'un moteur puissant de la réforme, mais difficile à renforcer dans la mesure où les groupes concernés en dehors de l'administration sont diffus et peuvent adopter une approche sectorielle favorisant la réforme dans tel ou tel domaine mais pas dans d'autres.
- La coordination à plusieurs niveaux. Le programme de zones spéciales montre combien l'innovation est importante au niveau local, pour concevoir des règles qui soient mieux adaptées aux opportunités et besoins locaux. Mais la décentralisation peut poser de nouveaux problèmes liés à la coordination entre les autorités centrales, régionales et locales.

Une recommandation du rapport de 1999 a encouragé le gouvernement japonais à mieux faire comprendre à la population les bienfaits de la réforme de la réglementation. Des efforts énergiques ont été déployés à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les apports d'IDE. Dans le contexte d'une amélioration générale de la situation dans ce domaine depuis 1999, une impulsion remarquable a été donnée par les efforts décisifs du Premier ministre, M. Koizumi, pour dissiper les soupçons relatifs à une prise de contrôle étrangère, dans le cadre de son objectif qui était de doubler en cinq ans le volume des apports d'IDE au Japon. D'éminents universitaires japonais, démontrant la fausseté de la thèse selon laquelle les investissements étrangers consistent principalement en flux de capitaux à court terme aux effets déstabilisateurs ou en « capitaux prédateurs » (*hagetaka*) servant à racheter des entreprises en déconfiture pour les revendre rapidement, ont souligné que les entrées d'IDE constituent normalement un processus à long terme, apportent des technologies et peuvent jouer un rôle clé dans la revitalisation de l'économie japonaise. L'effort délibéré déployé pour améliorer l'image des apports d'IDE témoigne d'un changement d'attitude de la part du gouvernement.

Il existe une contradiction implicite entre la nécessité de susciter une prise de conscience de la population, et l'efficacité du débat en coulisses au sein du gouvernement. Plus le débat sur la réforme de la réglementation est ouvert, plus il y a de chances que des groupes d'intérêts se focalisent sur certains éléments du programme au détriment de l'ensemble. Des formules ronflantes sur l'investissement étranger, la fermeture d'usines ou de bureaux ou des considérations relatives à la santé et à la sécurité peuvent l'emporter sur un examen plus subtil des avantages d'instruments de réglementation comme la lettre de désistement d'action en justice ou l'analyse d'impact de la réglementation, qui favorisent la transparence et la responsabilisation et soumettent les coûts et avantages des réglementations à un examen critique.

L'OCDE reconnaît qu'il est vital de gérer les périodes de transition. « En raison des craintes suscitées par les effets de la réforme de la réglementation sur l'emploi, les petites entreprises, les économies locales et les producteurs traditionnels, le gouvernement a dû prendre des initiatives pour assurer la transition en périodes d'ajustement. La question qui se pose actuellement est la suivante : comment faire en sorte que la transition soit un moyen non pas de différer la réforme, mais de soutenir le changement en temps opportun? » (1999, p. 173). Ce conseil, qui était pertinent en 1999, l'est plus que jamais en 2004, maintenant qu'une reprise économique devrait réduire les coûts de l'ajustement.

Une poursuite de la réforme peut maintenant aider à faire face aux futurs problèmes concernant le volume de la dette publique et la transition démographique liés au vieillissement de la population.

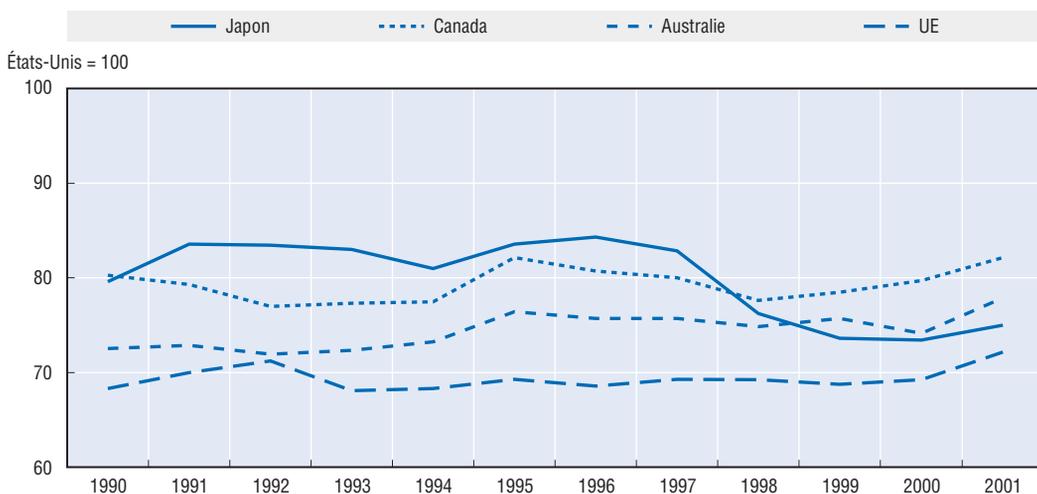
Mettre fin à la « décennie perdue »

La vigueur de l'expansion actuelle a fait espérer la fin d'une décennie décevante, durant laquelle la croissance économique n'a été en moyenne que de 1 % par an. La faible croissance du Japon est symptomatique de l'échec de ce pays à s'attaquer de façon appropriée aux problèmes structurels, ainsi qu'aux erreurs de politique macroéconomique. Cette performance médiocre a réduit la production du Japon par habitant – mesurée sur la base de la parité des pouvoirs d'achat – tombée de 83 % du niveau des États-Unis au milieu des années 90 à moins de 75 % à l'heure actuelle (graphique 1.1). Ainsi, le Japon, qui était auparavant un des pays de l'OCDE les plus riches, se situe maintenant dans la moyenne. En extrapolant cette tendance, son revenu par habitant tomberait d'ici 2030 à la moitié de la moyenne des États-Unis, c'est-à-dire au niveau actuel du Portugal et de la Grèce en termes relatifs.

La reprise, qui a démarré au début de 2002, s'est accélérée à la fin de 2003 et devrait se poursuivre jusqu'en 2005, ce qui constituerait la plus longue période d'expansion depuis que la bulle a éclaté. Par opposition aux deux précédentes, la reprise actuelle est impulsée par la demande des particuliers, sans appel véritable à des mesures de relance budgétaire. Sa vigueur et sa durabilité peuvent être attribuée aux facteurs suivants :

- *Demande extérieure dynamique de produits japonais* : les exportations ont progressé d'un taux à deux chiffres en 2003, la Chine comptant pour les deux tiers dans cette progression.
- *Progrès de la restructuration du secteur des entreprises* : les entreprises ont considérablement réduit leur capacité excédentaire, leur dette et leurs effectifs. C'est ainsi que leur dette est tombée de 150 % du PIB au milieu des années 90 à 130 % en 2003. Ces efforts ont

Graphique 1.1. Le revenu par habitant du Japon baisse par rapport à celui des autres pays de l'OCDE



Note : Sur la base des parités actuelles des pouvoirs d'achat.

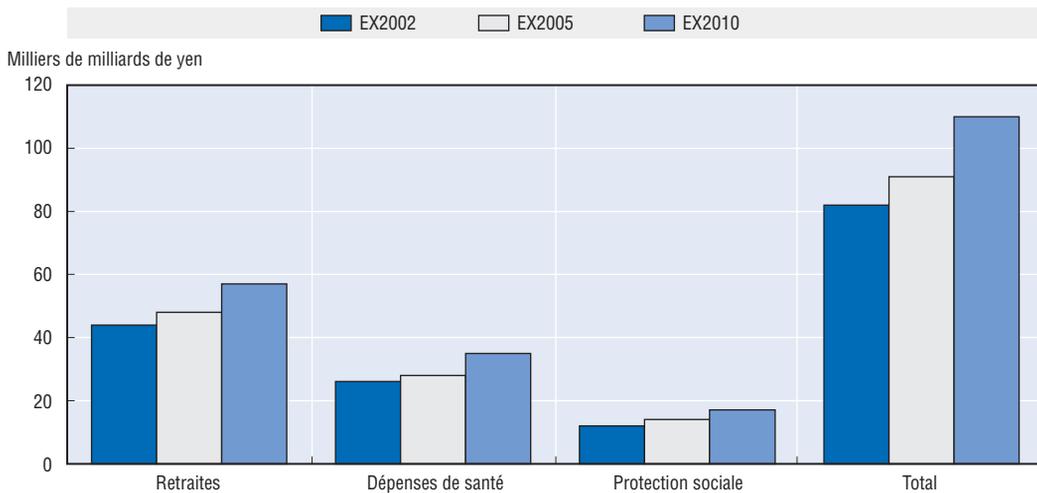
Source : OCDE.

favorisé la rentabilité des entreprises et été à l'origine de l'essor de leurs investissements, qui ont augmenté de plus de 9 % en 2003.

- *Mise en œuvre de réformes de la réglementation ces dernières années* : des progrès ont été réalisés sur les marchés du travail et des produits, ainsi que sur le marché financier. Le marché du travail en particulier est devenu plus flexible tandis que le contrôle financier s'est amélioré. Sur le marché des produits, les obstacles à l'entrée ont été réduits, ce qui a permis une intensification de la concurrence.

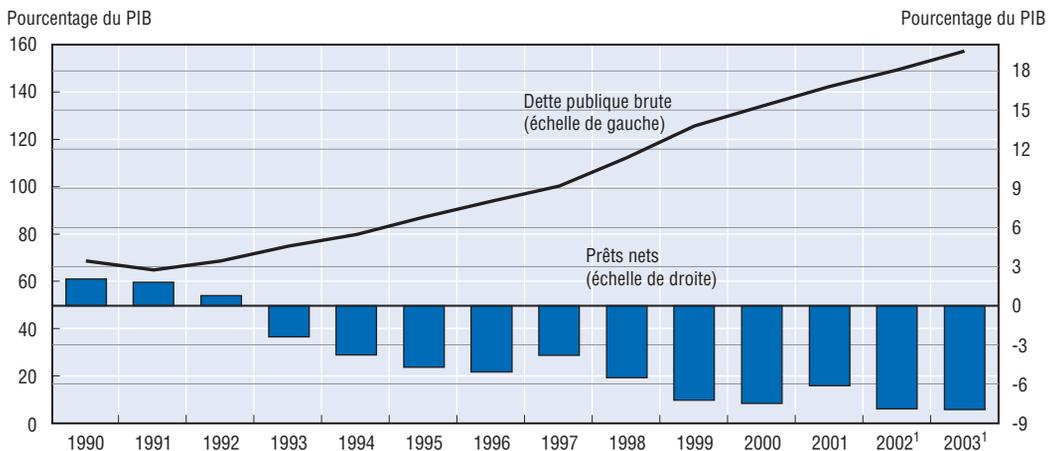
Bien que la vigueur de la reprise actuelle soit encourageante, la croissance de la production – 3.25 % – n'a pas suffi jusqu'à maintenant à mettre fin aux faiblesses persistantes de l'économie japonaise. *Tout d'abord*, le taux de déflation tendanciel est resté assez stable. Compte non tenu de facteurs spéciaux comme une augmentation des frais médicaux et une hausse du prix du riz, les prix à la consommation semblent être encore en diminution de 1.50 % par an. De plus, le facteur de déflation pour la consommation privée continue à baisser pour n'atteindre que 1.50 % par an. *Deuxièmement*, les prix des terrains continuent à baisser. En janvier 2004, ils étaient inférieurs de 6 % à leur niveau de l'année précédente – soit la 13^e année consécutive de baisse – bien que cette diminution ait été moins forte dans le centre de Tokyo. Toutefois, le rythme de la baisse s'est accéléré en dehors des trois principaux centres urbains. *Troisièmement*, la diminution des prix des terrains a un effet négatif sur le bilan des banques du fait que l'immobilier sert souvent de nantissement pour les prêts. Les prêts bancaires, compte non tenu des annulations de créances, ont diminué de 5 % en 2003 – soit la sixième année consécutive de baisse – bien que les prêts accordés aux autorités locales et aux particuliers aient augmenté. Ces facteurs négatifs jouent le rôle de freins puissants et ralentissent la croissance économique.

Une reprise économique soutenue est nécessaire pour résoudre ces problèmes et également pour relever les défis à long terme que représentent en particulier le vieillissement de la population et le niveau excessif de la dette publique. Les dépenses de retraite ont doublé pour représenter 12 % du revenu national en 2002 contre 6 % dix ans plus tôt. Ce phénomène tient à l'augmentation rapide du nombre des personnes âgées de plus de 65 ans et au fait que le système mis en place en 1966 a fait son temps. La population en âge de travailler ayant déjà commencé à diminuer et le nombre de personnes âgées étant en augmentation, les dépenses de retraite dans le secteur public risquent d'absorber une part croissante du revenu national. On prévoit en fait que le montant total des dépenses de sécurité sociale du secteur public – comprenant les retraites, les soins médicaux et la protection sociale – augmenteront d'un tiers entre les exercices 2002 et 2010 (graphique 1.2). Pour le seul système de retraite, la charge brute est estimée à 145 % du PIB, compte tenu des actifs détenus par le système de sécurité sociale et en supposant que les taux de cotisation restent inchangés. Le système de retraite du secteur public n'est donc pas viable dans son état actuel, compte tenu du vieillissement de la population. Face à ce problème, les autorités envisagent de relever le taux de cotisation – 13.5 % en 2003 – chaque année de 2004 à 2014. Une autre solution consisterait à plafonner le taux de cotisation aux caisses de retraite à 20 % des revenus, mais cela réduirait le taux de remplacement (prestations de retraite par rapport aux salaires moyens) de 10 points de pourcentage, le ramenant ainsi à 42 % du salaire global. Toutefois, même avec un plafonnement à 20 %, l'augmentation du taux de cotisation aurait tendance à réduire le taux d'épargne et la participation de la population active, ce qui freinerait la croissance économique.

Graphique 1.2. **Prévisions relatives aux dépenses de sécurité sociale**

Source : Ministère des Finances.

L'augmentation rapide des dépenses de sécurité sociale ajoutée à la baisse continue des recettes fiscales contribue à la dégradation de la situation budgétaire. En fait, le déficit public global représentait 8 % du PIB en 2003, la dette publique approchant les 160 %, soit le niveau le plus élevé enregistré dans les pays de l'OCDE (graphique 1.3). En outre, ce chiffre n'inclut pas le passif éventuel des entreprises publiques, qui risque d'accroître sensiblement les dépenses publiques. Ces évolutions rendent très préoccupante la politique budgétaire. La dynamique de la dette entraînera un gonflement marqué de la dette publique dans un contexte caractérisé par un taux d'intérêt nominal supérieur au taux de croissance nominal du PIB, d'où une situation budgétaire intenable. Pour les autorités, l'un des principaux problèmes consistera donc à assurer la stabilité fiscale voulue tout en évitant de prendre des mesures qui entraveraient la croissance économique.

Graphique 1.3. **Équilibre budgétaire et dette publique**

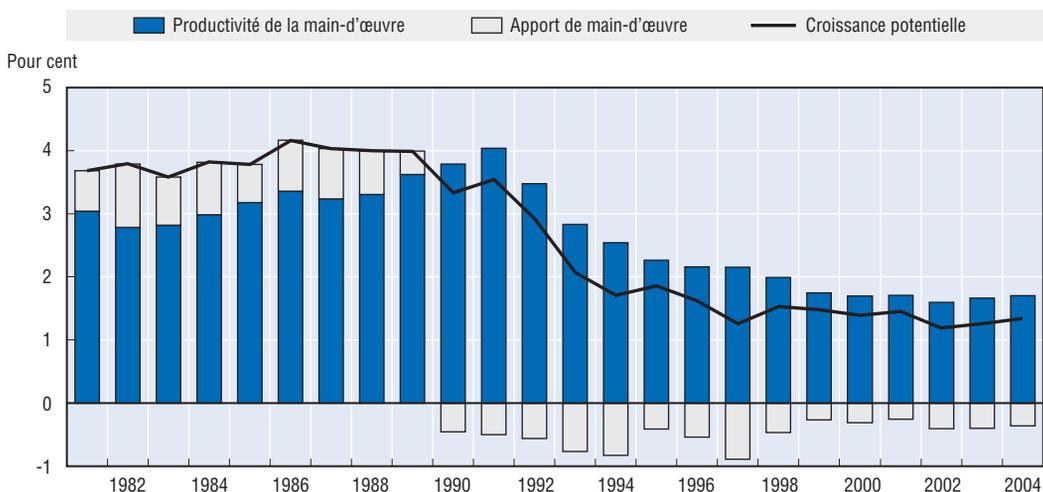
1. Estimations de l'OCDE pour 2002 et 2003.

Source : OCDE.

D'après les calculs de l'OCDE, un niveau de recettes supérieur aux dépenses hors intérêts d'environ 1.75 % du PIB serait nécessaire pour stabiliser la dette publique, mais à un niveau très supérieur à celui d'aujourd'hui. Le déficit (hors intérêts) représentant actuellement 6 % du PIB, un changement de près de 8 points de pourcentage est nécessaire pour empêcher la dette publique de s'envoler. Les chances d'y parvenir en réduisant les dépenses sont limitées par les pressions au niveau des dépenses qui résultent du vieillissement de la population et rendent inévitable une augmentation des recettes fiscales. Toutefois, comme on l'a vu, une augmentation des taux d'imposition aura tendance à freiner la croissance économique en réduisant les incitations à épargner et à travailler.

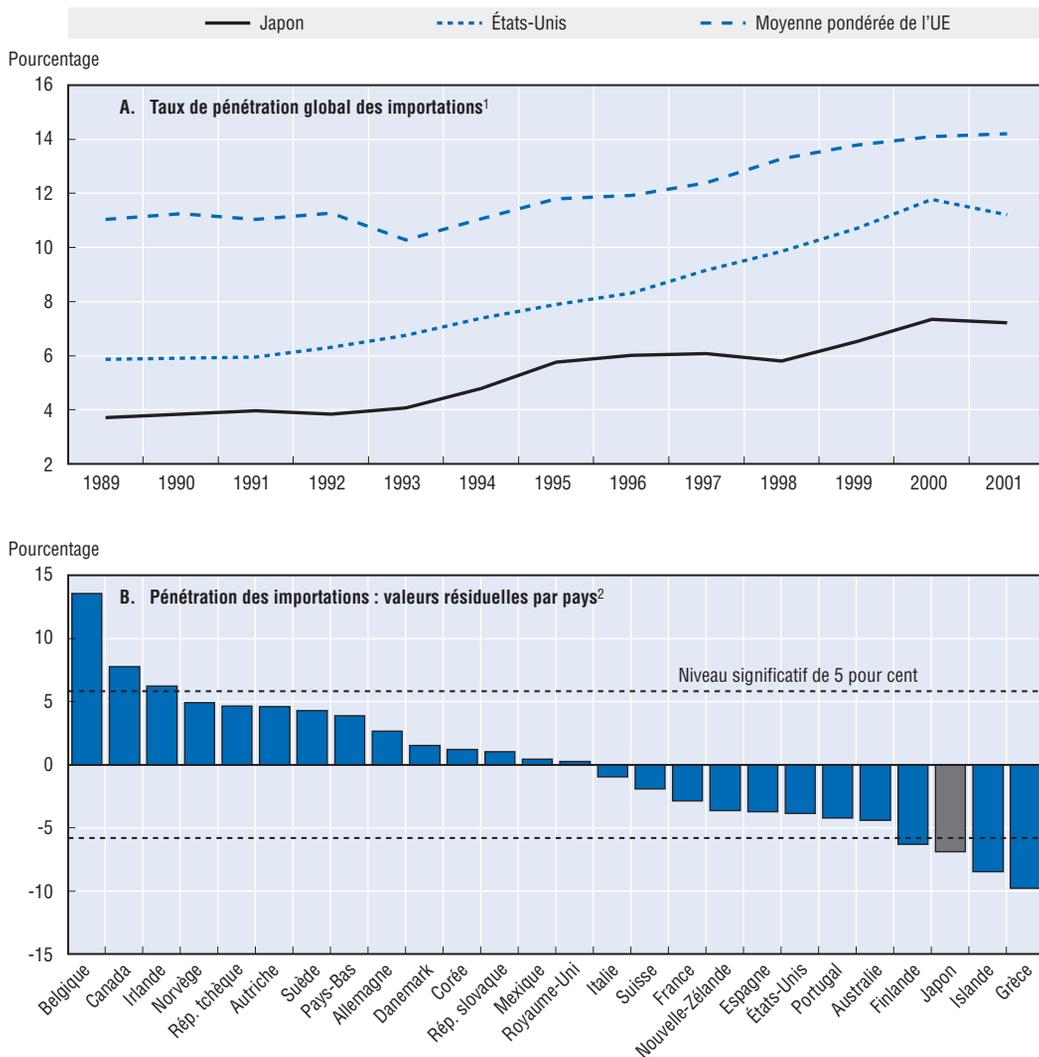
Une accélération de la croissance économique aiderait considérablement le Japon à relever les défis que constituent le vieillissement de la population et l'augmentation de la dette publique. Les perspectives de croissance de ce pays à moyen terme paraissent cependant défavorables étant donné que son taux de croissance potentiel est tombé de 4 % dans la deuxième moitié des années 80 à environ 1.25 % actuellement (graphique 1.4). Un facteur clé de ce ralentissement a été le fait que l'apport de main-d'œuvre, auparavant positif, est négatif depuis 1991. Cela tient à la diminution du nombre d'heures ouvrées et d'emplois depuis 1998, qui a entraîné une augmentation du taux de chômage, malgré la diminution de la population en âge de travailler. Un autre facteur plus important encore a été le ralentissement des gains de productivité de la main-d'œuvre, tombés d'un maximum de près de 4 % à environ 1.50 % ces dernières années. À l'avenir, on ne peut guère espérer une reprise sensible des apports de main-d'œuvre qui renforcerait le taux de croissance potentielle à moyen terme. En fait, on prévoit que la population d'âge actif continuera à diminuer de 0.4 % par an. Il se peut que ce phénomène soit compensé en grande partie par une augmentation continue du taux d'activité, bien que, au Japon, ce taux dépasse déjà légèrement la moyenne de l'OCDE. On prévoit toutefois que le nombre d'heures de travail, qui reste supérieur de 10 % à la moyenne de l'OCDE, continuera probablement à diminuer. Il en résultera une contribution négative de 0.3 point de pourcentage à l'accroissement de la production entre 2003 et 2008. Si la productivité de la main-d'œuvre continue à augmenter à son rythme actuel (environ 1.50 % par an), la croissance potentielle du Japon – 1.2 % – restera la plus faible des pays de l'OCDE au cours des cinq prochaines années.

Graphique 1.4. Croissance potentielle



Source : OCDE.

Graphique 1.5. Indicateurs d'ouverture des marchés

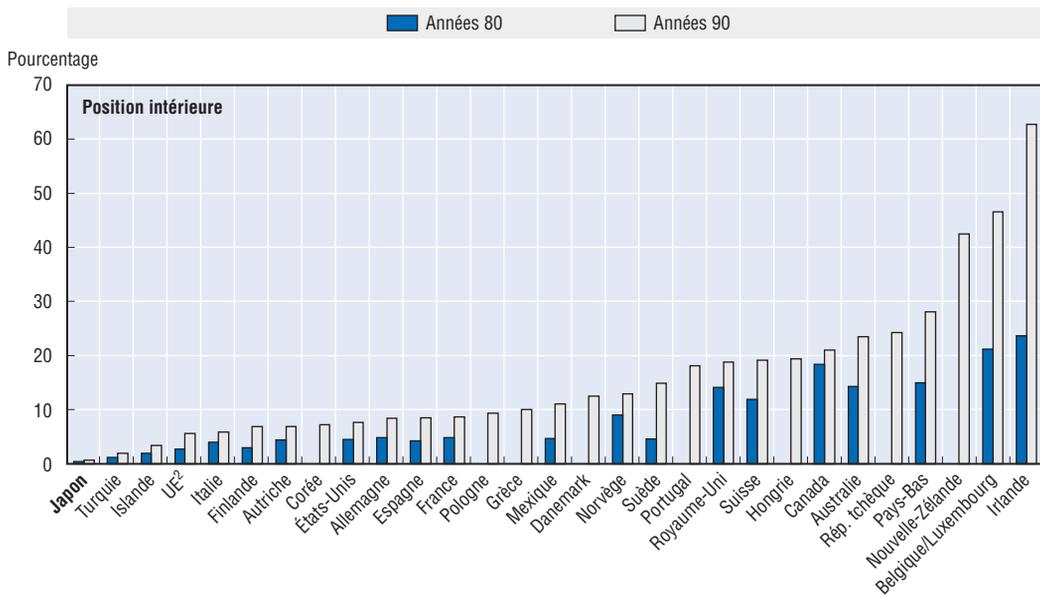


1. Importations de produits manufacturés par rapport à la somme de ces importations et du PIB, compte non tenu des échanges au sein de l'UE.

2. Valeurs résiduelles compte tenu des effets de la taille du pays, du PIB par habitant et des coûts de transport.

Source : OCDE, Statistiques commerciales mensuelles.

L'un des principaux moyens de renforcer la croissance potentielle consiste à stimuler la concurrence par une plus grande ouverture au commerce et à l'investissement. Cependant, l'économie japonaise est étonnamment fermée aux importations, même si l'on tient compte des coûts de transport et du revenu par habitant (graphique 1.5). L'augmentation du rapport global des importations au PIB en volume durant les années 90 a été moindre que dans beaucoup de pays de l'OCDE. De plus, la part des importations destinées au secteur manufacturier est beaucoup plus faible que dans tous les autres pays de l'OCDE. Une ventilation plus précise par type d'industrie fait apparaître un faible taux de pénétration des importations pour les secteurs à forte intensité de R-D, tout comme pour certains secteurs dans lesquels les dépenses de R-D sont limitées.

Graphique 1.6. Apports d'IDE dans les pays de l'OCDE¹

1. Valeurs moyennes sur les deux périodes. Dans le cas des pays dont la position en matière d'IDE n'est pas connue, les valeurs des stocks bilatéraux notifiés par leurs partenaires de l'OCDE ont été ajoutées pour donner une idée approximative des stocks multilatéraux d'IDE.
2. Compte non tenu des investissements au sein de l'UE.

Source : OCDE.

L'ampleur de la concurrence étrangère est également limitée par le bas niveau des apports d'IDE, le Japon venant en effet au dernier rang de la zone OCDE dans ce domaine (graphique 1.6). Cela tient en partie à la faible croissance enregistrée par ce pays au cours de la dernière décennie, mais aussi à des restrictions explicites telles que les conditions de participation au capital, qui restent relativement strictes, bien que de moins en moins. De plus, d'autres caractéristiques de l'économie japonaise contribuent à limiter les apports d'IDE, par exemple l'imposition marginale et moyenne relativement forte des apports d'IDE et les restrictions qui subsistent à l'encontre de l'utilisation d'actions étrangères en contrepartie de l'achat d'actions japonaises. La réglementation administrative a tendance à se concentrer sur les secteurs non manufacturiers, comme les services publics, les télécommunications, l'intermédiation financière, les services aux entreprises et le secteur de la vente et de la distribution de détail. Des mesures ont été prises récemment pour encourager les apports d'IDE conformément à l'objectif du gouvernement qui est d'en doubler le volume total cumulé en cinq ans. Une commission gouvernementale a proposé dans son rapport du printemps 2003 des mesures précises en vue de rendre le Japon plus attractif pour les entreprises étrangères, notamment en créant pour les apports d'IDE une organisation de soutien perfectionnée dotée par exemple de centres de services à guichet unique pour faciliter l'échange d'informations. On s'emploie également à mieux répondre aux besoins des étrangers en matière d'éducation et de soins médicaux, ainsi qu'à créer des conditions favorables au développement de pôles de croissance. Dans le cadre d'un projet pilote, cinq zones locales ont été retenues pour promouvoir les apports d'IDE, essentiellement par des campagnes de relations publiques.

En bref, la reprise économique actuelle ne rend pas moins urgente la poursuite de réformes fondamentales pour ouvrir la voie à une expansion vigoureuse et durable, suffisamment forte pour inverser la tendance à la baisse du niveau de vie des Japonais par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les possibilités de recourir encore davantage à des politiques macroéconomiques paraissent limitées. Du fait de l'adoption depuis 1992 de 13 trains de mesures budgétaires pour tenter de stimuler l'économie, le Japon s'est retrouvé, comme on l'a vu, avec un niveau de dette publique exceptionnellement élevé. Par conséquent, pour préserver la confiance dans la viabilité à long terme des finances publiques, il faut procéder à un assainissement des finances publiques fondé sur un programme crédible. De même, la politique monétaire a été fortement assouplie, les taux d'intérêt à court terme ayant été maintenus pratiquement à zéro et l'objectif d'assouplissement quantitatif porté à 6.50 % du PIB. Comme il n'est guère possible de prendre des mesures de politique macroéconomique, la poursuite de l'expansion et la solution aux problèmes clés que posent l'augmentation de la dette publique et le vieillissement de la population dépendront pour une large part des politiques de réforme de structures visant à renforcer le potentiel de croissance du Japon.

Options et défis actuels

Le cadre de politique générale dans lequel s'inscrit la réforme est plus favorable aujourd'hui qu'il y a quelques années, mais les efforts ne doivent pas se relâcher. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, une crise a offert l'occasion de poursuivre énergiquement la réforme de la réglementation. La performance médiocre de l'économie japonaise depuis l'éclatement de la bulle en 1992 constitue une crise particulière dans la mesure où elle a été à l'origine d'un débat sur la nécessité de réforme structurelles, et a coïncidé avec d'autres changements de l'environnement économique, tels que l'émergence de l'économie chinoise, le vieillissement de la population, et l'essor de l'Internet, autant de facteurs qui rendent nécessaires une économie plus adaptative. La combinaison de la réforme de la réglementation et de la déréglementation reflète les objectifs du passé récent. Implicitement, la réforme de la réglementation reflète une vision de l'avenir, mais si importants que puissent être les aspects techniques et juridiques de cette réforme, ils ne seront vraiment pris en compte que lorsque les gens les assimileront à des mesures contribuant au progrès et tournées vers l'avenir, dans le prolongement des changements déjà en cours au Japon. Un système de réglementation de haute qualité exige que le gouvernement joue un rôle actif dans la mise au point et l'application effective de la réglementation.

Instruments réglementaires

Le Japon s'est engagé dans un processus de réforme de la réglementation plus tardivement que de nombreux pays de l'OCDE, et même si ses efforts de réforme se sont intensifiés, on n'a cessé de progresser à cet égard dans le monde entier, par exemple dans le domaine de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Le Japon commence seulement à se doter d'un système d'AIR alors que d'autres pays comme le Mexique qui comme lui, n'en possédaient pas il y a quelques années, en ont non seulement mis un en place, mais sont maintenant en mesure d'évaluer les résultats.

Conformément au nouveau Plan et Programme de réforme de la réglementation de mars 2004 pour les trois prochaines années, des AIR sur les réglementations en vigueur et prévues doivent être effectuées par des ministères et des services administratifs à partir

de 2004, selon les besoins. Le texte du Plan n'indique cependant pas les critères à suivre. Il implique plutôt que des obligations formelles et contraignantes concernant les AIR seront établies à la suite d'une phase d'introduction expérimentale. Des programmes de formation seront nécessaires et l'on pourrait éventuellement envisager de créer au sein de l'administration centrale un service qui pourrait suivre les progrès accomplis par les ministères en ce qui concerne l'introduction et la diffusion des AIR. C'est d'autant plus important que les AIR devraient porter sur les effets du commerce extérieur, des investissements étrangers ou de la concurrence lorsque ces critères ne figurent pas nécessairement au premier rang des préoccupations d'un ministère ou d'un organisme.

Pour rendre les modalités d'exécution des AIR opérationnelles, le Japon devrait envisager :

- D'assurer la responsabilisation des ministères en exigeant des ministres qu'ils approuvent toutes les AIR de leur portefeuille.
- De cibler les AIR sur les réglementations qui ont d'importants effets économiques et sociaux.
- D'évaluer tous les effets pertinents des réglementations, notamment la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés.
- De vérifier si les obligations de réaliser des AIR sont respectées.
- D'évaluer les AIR pour mieux concevoir et exécuter la politique réglementaire.

Pour assurer une plus grande transparence et vérifier si les ministères et les organismes appliquent bien la procédure de consultation prévue et pour consolider les progrès réalisés depuis le précédent rapport pour améliorer l'accès à l'information :

- Il devrait être également obligatoire de fournir des informations sur l'Internet pour les ordonnances internes, les notes d'information, les directives administratives et les négociations en vue d'accords internationaux, avec des versions en langue anglaise si possible.
- La procédure de consultation publique pourrait être incorporée à la loi sur les procédures administratives.
- L'application des procédures de consultation publique avec un délai minimum de 30 jours pour formuler des commentaires devrait être rendue obligatoire pour les ordonnances internes, les notes d'information, les directives administratives et les négociations en vue d'accords internationaux; dans des cas exceptionnels où un délai de moins de 30 jours est prévu, les services administratifs compétents devraient faire connaître publiquement leurs raisons.
- Le champ des questions pouvant faire l'objet d'une Lettre de désistement d'action en justice devrait être étendu aux activités actuelles des entreprises ainsi qu'aux réglementations des autorités aussi bien locales que centrales.
- Les directives officielles sur la façon dont les services administratifs devraient traiter les demandes de Lettre de désistement d'action en justice devraient être harmonisées.

Institutions réglementaires

On pourrait, ce qui aurait un effet bénéfique sur la politique de la concurrence comme sur les efforts visant à encourager l'ouverture des marchés, renforcer la capacité du gouvernement en matière de réforme de la réglementation en :

- Prenant des mesures garantissant la continuité des services administratifs relevant du Bureau du Cabinet dans l'éventualité d'un changement de Premier ministre, ce qui permettrait de rendre plus convaincantes et durables les mesures prises par eux.
- Assurant une coordination accrue entre les services administratifs relevant du Bureau du Cabinet, ce qui renforcerait la portée, la cohérence et l'efficacité des efforts visant à améliorer le système réglementaire japonais.
- Faisant fusionner le Centre pour la promotion des zones spéciales au titre de la réforme de la réglementation et le Centre pour la promotion de la réforme réglementaire qui doit être bientôt créé, afin de rendre plus cohérentes les politiques des deux organismes, qui participent l'un et l'autre à la conception et à la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

Une intensification du dialogue avec les organismes administratifs partenaires du Bureau du Cabinet devrait permettre de renforcer le rôle de la politique de la concurrence dans le cadre du programme plus vaste de réforme de la réglementation, ce qui permettrait à la réforme de la réglementation japonaise de contribuer à ouvrir davantage les marchés.

- La nouvelle structure de la réforme réglementaire devrait être liée à la CCPC. Dans le cadre du cabinet, la CCPC est maintenant plus proche, du point de vue institutionnel, d'organismes administratifs tels que le SMCI, le SCMP et le CIJ ainsi que le CRR, qui s'emploie à élaborer la réforme de la réglementation. Des progrès pourront être réalisés par divers moyens. Il est notamment proposé de faire du président de la CCPC un membre du service « central » de l'administration.
- La mise en place de capacités d'analyse économique accrues rendra la CCPC encore mieux à même de s'occuper des questions de concurrence, en particulier dans le secteur des services publics, qui ont des incidences considérables sur l'ouverture des marchés.
- Le fait d'intégrer le SMCI, le SCMP et le CIJ au Bureau du Cabinet pourrait permettre d'obtenir des effets de synergie tout en précisant l'optique d'ouverture des marchés dans laquelle s'inscrit le système de réglementation japonais.

Politiques réglementaires

Renforcer encore davantage les lois et institutions protégeant les consommateurs japonais. En confiant cette responsabilité à la CCPC, on aiderait à focaliser l'application du droit de la concurrence sur les intérêts des consommateurs. Des mesures visant à augmenter le nombre de juristes faciliteraient l'application de la politique de la concurrence et de la politique réglementaire.

Achever le processus d'élimination des contrôles superflus auxquels est soumise l'entrée concurrentielle sur le marché; contrôler les dispenses subsistantes de la LAM, en particulier celles qui concernent les PME; et renforcer les mesures contraignantes pour empêcher de graves infractions, une augmentation des surtaxes correspondant mieux au consensus qui est en train de se dégager au niveau international.

Envisager une approche systématique des thèmes qui reviennent constamment dans le débat sur le commerce, tels que l'absence de procédures d'ouverture, les pratiques

commerciales restrictives ainsi que l'harmonisation des normes et la reconnaissance des évaluations étrangères de la conformité. Les pratiques nuisibles à la concurrence réduisent les apports d'IDE. Pour donner suite à la recommandation, on pourrait notamment :

- Mentionner spécifiquement les thèmes relatifs à l'ouverture des marchés sous la nouvelle rubrique « Réformes de la réglementation visant à rendre le Japon plus attractif au plan international » dans le cadre de la révision de mars 2004 du Plan de réforme de la réglementation pour les trois prochaines années, ce qui permettrait de désigner officiellement les domaines dans lesquels des progrès s'imposent et qui feraient l'objet d'un examen dans les rapports ultérieurs du CRR.
- Fixer des critères d'équivalence bien définis et des moyens très précis de progresser en vue d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux organismes étrangers homologués d'évaluation de la conformité.
- Renforcer la coopération avec les autres pays dans le domaine de la réglementation. La coopération avec la Chambre de commerce américaine et les milieux d'affaires européens au Japon constitue un exemple de coopération avec d'autres pays qui pourrait servir de modèle pour réaliser des progrès sensibles dans d'autres domaines économiques. Il conviendrait de poursuivre le dialogue avec les pays bénéficiant d'importants apports d'IDE au sujet des modalités de fusion et de rachat.
- S'efforcer plus activement de faciliter une harmonisation en vue de l'adoption de normes internationales en coopérant et en renforçant les capacités dans le domaine de l'évaluation de la conformité afin d'augmenter le nombre d'organismes japonais accrédités dans ce domaine.

L'objectif auquel on a probablement consacré le plus d'efforts a consisté à donner une image plus positive de la participation d'acteurs économiques étrangers au processus de réforme de la réglementation japonaise. Un succès dans ce domaine pourrait avoir un impact spectaculaire sur le système de réglementation qui continue à accorder un pouvoir discrétionnaire considérable aux fonctionnaires. Les efforts visant à façonner l'opinion publique japonaise pourraient notamment viser à :

- Faire connaître et diffuser des études sur les succès de la réforme de la réglementation japonaise en dehors du domaine des apports d'IDE, comme dans le cadre du programme de zones spéciales.
- Faire mieux connaître les succès de la réforme de la réglementation dans d'autres pays.

Le programme de zones spéciales, qui s'attaque aux problèmes liés à la concurrence, à l'ouverture des marchés et à la qualité de la réglementation, représente une rupture avec le passé. Le soutien politique accordé en haut lieu à ce programme a été un facteur clé de succès. Le processus fonctionne du sommet à la base et *vice-versa*, mais il permet aux acteurs locaux et régionaux de proposer des initiatives, ce qui favorise une prise de conscience de la réforme et un engagement envers celle-ci de la part de la population et non seulement des autorités. Les innovations prometteuses devraient être évaluées rapidement et il conviendrait de les faire connaître au niveau national.

En conclusion, il est nécessaire de disposer d'une série de principes plus clairs et détaillés pour orienter les mesures de réforme des réglementations aussi bien économique que sociale. Une grande partie des mesures proposées pour perfectionner les instruments et les institutions réglementaires offre la possibilité d'améliorer la cohérence des politiques et les relations entre l'administration et le secteur privé. On pourrait envisager

une supervision systématique des règlements en vigueur. Un service permanent au sein du Bureau du Cabinet pourrait aider à vérifier la qualité des nouvelles réglementations et coordonner l'introduction des AIR. Un leadership politique en haut lieu doit s'accompagner d'un sens des responsabilités et de l'initiative à tous les niveaux de l'administration, au niveau des ministères et des organismes.

L'important, c'est l'objet de la réglementation. Les recommandations de 1997 reconnaissent l'importance d'alternatives à la réglementation, d'une approche du leadership politique à l'échelon de l'ensemble de l'administration. Ces dernières années, on a encouragé une approche dynamique en accordant davantage d'attention à l'évaluation de l'impact de la réglementation comme moyen d'améliorer les politiques. Ce suivi du Japon montre la pertinence des recommandations de 1999 ainsi que leur applicabilité à la conjoncture économique et au contexte institutionnel de ce pays. À mesure que les objectifs de politique générale se diversifient et répondent au changement économique et social, à de nouveaux problèmes et à l'innovation technologique, la réglementation elle-même devient plus complexe. Les efforts visant à en améliorer la qualité devraient aider l'administration à devenir mieux à même de s'adapter et de répondre aux besoins des particuliers et des entreprises, contribuant ainsi à l'instauration d'un climat de confiance. À mesure qu'il diminue dans le domaine économique, le rôle de l'État ne perd pas de son importance, mais devient plus stratégique. En comprenant les progrès réalisés ces dernières années en matière de réforme de la réglementation ainsi que l'impact de la réforme aussi bien sur le fonctionnement de l'administration que sur l'activité du secteur privé, on pourra fixer plus facilement des objectifs qui permettront à l'économie japonaise de réaliser pleinement son potentiel et de répondre aux attentes des Japonais.

Notes

1. Section I de la Procédure de consultation publique.
2. MPHPT (2004).

Chapitre 2

La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité

Introduction

Le présent rapport a pour but de suivre l'évolution de la réforme de la réglementation depuis l'examen du Japon effectué par l'OCDE en 1999. Il examine l'évolution de la capacité du gouvernement japonais à assurer une réglementation de haute qualité en accordant une attention particulière aux suites données aux recommandations figurant dans le rapport de 1999. Le Japon a réalisé des progrès considérables dans un grand nombre des domaines cités dans ce rapport. Il a notamment renforcé les capacités et le mandat de conseils consultatifs indépendants chargés de promouvoir la réforme, éliminé la plupart des « réglementations d'ajustement de l'offre et de la demande » et pris une série de mesures pour améliorer la responsabilisation en matière réglementaire. De nouvelles initiatives telles que le lancement d'un système détaillé d'évaluation des politiques en 2002 et la création des zones spéciales pour la réforme structurelle en 2003 reflètent la dynamique concrète et novatrice de la politique réglementaire du Japon. Le programme de réforme de la réglementation adopté en mars 2004 par le gouvernement japonais pour les trois prochaines années (2004-06) témoigne d'un engagement politique vigoureux et durable à un ambitieux programme de réforme de la réglementation.

Mais de sérieux problèmes subsistent. Au mieux, les mécanismes d'amélioration de la transparence récemment adoptés n'ont donné dans bien des cas que des résultats mitigés. L'analyse d'impact de la réglementation est dans l'ensemble inexistante. L'administration ne dispose d'aucun moyen d'assurer de façon cohérente et continue la qualité de la nouvelle réglementation. De plus, le concept de réforme de la réglementation semble être encore trop étroitement fondé sur les principes de déréglementation. Toutefois, la nécessité de nouvelles adaptations et améliorations est manifestement reconnue. On s'attaque déjà à la plupart des problèmes évoqués plus haut dans le cadre du Programme de réforme de la réglementation du gouvernement.

Pour rendre le secteur public mieux à même d'assurer une bonne réglementation, les réformateurs sont confrontés aujourd'hui à trois défis. Tout d'abord, une action audacieuse et de grande envergure s'impose pour assurer la mise en œuvre des mesures déjà arrêtées. Il faut ainsi corriger et ajuster un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation et qui n'ont pas atteint leurs objectifs. Il faut aussi clarifier ou élaborer des directives concernant les obligations clés qu'implique le processus réglementaire, en particulier soutenir la création d'un système d'AIR. Il faut en outre renforcer les procédures et le soutien institutionnel nécessaires pour assurer un contrôle crédible de qualité du processus réglementaire. Ensuite, un effort multiforme soutenu est indispensable pour intégrer de bonnes pratiques de réglementation non seulement dans les directives relatives aux procédures, mais aussi dans la culture de l'administration publique. Le solide consensus existant au niveau politique le plus élevé, dans certains services de ministères clés et parmi d'autres acteurs majeurs de la réforme de la réglementation doit être étendu aux responsables de la réglementation à tous les niveaux. Enfin, et dans le prolongement de ce qui précède, du fait que la réforme de la

réglementation est le plus souvent assimilée à la déréglementation, il faut bien faire comprendre qu'un système de réglementation de haute qualité implique également un rôle actif dans la création et le renforcement des réglementations.

Le présent rapport s'articule autour des trois piliers d'une bonne réglementation – les politiques, les institutions et les instruments réglementaires¹. Les recommandations du rapport de 1999 sont traitées dans chacune des sections correspondantes et résumées dans l'annexe 2.A1.

Politiques réglementaires

Une politique réglementaire explicite a pour avantage de pouvoir servir de base à une approche exhaustive et coordonnée de l'utilisation des instruments et institutions réglementaires. Elle peut également faciliter l'intégration et la coordination des politiques réglementaires avec d'autres domaines d'action. Adoptée au niveau politique le plus élevé, une politique réglementaire devrait comprendre des normes de qualité de la réglementation explicites et mesurables et fournir une capacité permanente de gestion de la réglementation².

Au Japon, en raison de la puissance de la fonction publique et de l'indépendance considérable des ministères, le Premier ministre doit intervenir énergiquement pour contraindre des ministères puissants et parfois récalcitrants à accepter la réforme. Depuis les années 80, une série de Premiers ministres et tout récemment Junichiro Koizumi ont joué un rôle personnel éminent dans la promotion de la réforme de la réglementation. Le soutien énergique des Premiers ministres est un avantage par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE, mais le fait que le progrès dépende d'un appui personnel explique également pourquoi les progrès sont parfois lents et limités à certains secteurs. L'appui politique accordé a pu se ressentir de la tendance à appuyer la réforme en général, mais pas sur tel ou tel point particulier.

Le rapport de l'OCDE de 1999 félicitait le Japon du soutien politique résolu et constant apporté à la réforme de la réglementation. Il exprimait cependant certaines préoccupations, craignant que la politique réglementaire soit excessivement axée sur la déréglementation et fondée sur une approche fragmentaire et non globale (voir encadré 2.1) et que les principes de la réforme de la réglementation en vigueur ne soient pas suffisamment clairs pour orienter les efforts des ministères dans ce domaine. Le rapport recommandait au Japon d'adopter des principes de bonne réglementation fondés sur ceux qui ont été acceptés par les ministres dans le rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation, et que toutes les « réglementations d'ajustement de l'offre et de la demande » soient supprimées avant une certaine date. Il recommandait également que la réforme de la réglementation soit élargie et accélérée grâce à la mise au point de plans sectoriels détaillés, et que les décisions relatives à cette réforme soient mieux coordonnées et se concrétisent dans les décisions ultérieures relatives au budget et à l'organisation.

On examinera ici si ces recommandations ont été mises en œuvre. La conclusion est que les Programmes triennaux de réforme de la réglementation constituent toujours une base visible et dynamique pour relever les défis liés à la réforme de la réglementation au Japon. La création de zones spéciales pour la réforme de la réglementation a ajouté un élément dynamique – émanant de la base – nouveau et prometteur aux mesures de déréglementation visant à ouvrir les marchés et à offrir des avantages aux consommateurs. De plus, le Système d'évaluation des politiques institué en 2002 pourrait aider les mesures

Encadré 2.1. Concepts japonais de réforme de la réglementation

Au Japon, le débat sur la réforme de la réglementation est dominé par deux notions. Tout d'abord, cette réforme est plus ou moins synonyme de déréglementation. Par ailleurs, le débat est marqué par une nette distinction entre la réglementation économique (prix et réglementation relative à l'entrée) et la réglementation sociale (réglementation de la vie civile et distribution de biens et services garantis par l'État comme la santé et l'éducation).

La déréglementation est un principe inadéquat pour orienter la réforme de la réglementation. Les capacités institutionnelles, procédurales, de même que les capacités en personnel sont des éléments également nécessaires à une réforme de la réglementation de haute qualité dans le cadre d'une politique réglementaire. Des capacités de réglementation sont indispensables non seulement pour examiner l'ensemble des réglementations existantes, mais aussi pour assurer une évaluation cohérente et exhaustive du flux de réglementations nouvelles.

Dans le contexte de la réforme de la réglementation assimilée à la déréglementation, la distinction entre la réforme des réglementations économiques et sociales a amené à distinguer d'une part les réformes « nécessaires » de la réglementation économique et d'autre part, les réformes politiques plus controversées (à savoir la déréglementation) de la réglementation sociale. Le contexte de réforme qui caractérise essentiellement la déréglementation fait souvent obstacle à un débat sur la qualité de la réglementation et de la « reréglementation » – c'est-à-dire une nouvelle et meilleure réglementation – pour compléter la déréglementation ou s'y substituer. La réglementation sociale a donc été considérée pendant longtemps comme située hors du champ des examens de la réglementation, bien que la différenciation stricte qui est faite entre les réglementations économique et sociale soit largement artificielle. La première a souvent des effets sociaux et *vice versa*, comme le montrent le cas des réformes de l'agriculture (secteur soumis à une « déréglementation sociale ») et les licences accordées aux débits de boissons (« réglementation économique »). La notion de réforme de la réglementation assimilée à la déréglementation et la controverse suscitée par la réforme de la réglementation sociale ont nui au débat et aux expériences sur la façon de mener efficacement une réforme de la « réglementation sociale » sans que la qualité de vie de la population et le volume de services garantis par l'État ne s'en trouvent affectés.

Certains éléments indiquent cependant que les notions passées de réforme de la réglementation font maintenant place à une approche de plus grande envergure. Dans un rapport de novembre 2002 intitulé « Promotion de la concurrence dans le secteur de la réglementation sociale », la Commission de contrôle des pratiques commerciales soutient que l'on devrait examiner la réglementation sociale avec les mêmes méthodes que la réforme de la réglementation économique. Le même point de vue a été exprimé par le Keidanren dans son rapport annuel de 2003. De plus, à défaut d'appliquer des critères précis d'examen, la CCPC et les programmes de réformes de la réglementation du gouvernement s'attaquent de plus en plus aux réformes des réglementations sociales.

réglementaires à avoir des effets au niveau budgétaire et organisationnel. Il reste cependant beaucoup à faire. Bien qu'il soit de plus en plus reconnu que la réforme et les examens de la réglementation doivent être fondés sur une série de critères concrets et appliqués de façon cohérente, les réformes restent une activité dispersée, axée sur les mesures de déréglementation. L'adoption de critères concrets dans ces domaines pourrait faciliter l'exécution d'examens plus détaillés et empêcher au moins en partie des groupes d'intérêts

d'édulcorer les propositions de réforme. De plus, les engagements d'entreprendre des réformes énoncés dans les programmes officiels de réforme de la réglementation sont souvent beaucoup moins ambitieux que les recommandations formulées par le Conseil pour la réforme de la réglementation nommé par le gouvernement.

Programmes triennaux de réforme de la réglementation

D'après les rapports et plans d'action détaillés mis au point par le Conseil consultatif pour la réforme de la réglementation (CRR), depuis 2001, les politiques de réforme de la réglementation du Japon sont présentées dans des programmes triennaux de réforme de la réglementation qui sont révisés chaque année. Compte tenu des progrès réalisés pour réduire les réglementations économiques et également élargir le mandat du CRR (voir également section 3.1), les programmes triennaux sont devenus de plus en plus vastes et ambitieux, mettant l'accent sur des problèmes intersectoriels ainsi que sur la réglementation sociale. Le 19 mars 2004, le Cabinet a décidé d'adopter un nouveau Programme de réforme de la réglementation. Son thème général est « la création d'une économie japonaise dynamique », appuyé par un plan d'action comprenant 762 rubriques. Les principales initiatives prévues sont récapitulées dans l'encadré 2.2.

Encadré 2.2. Principales initiatives prévues par le programme de réforme de la réglementation de mars 2004 pour les trois prochaines années

- Création d'une Commission ministérielle (« siège ») pour la réforme de la réglementation.
- Maintien du Conseil consultatif du secteur privé sur la réforme de la réglementation, relevant du Cabinet (et rebaptisé « Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation »).
- Engagement d'exécuter le Plan d'action du CRR concernant la réforme de la réglementation et contenant 762 propositions précises relatives à l'examen et à la réforme.
- Accent mis sur la réforme dans 17 domaines prioritaires en vue de faciliter l'accès du secteur privé et la concurrence dans des secteurs comme les soins médicaux, les services sociaux, l'éducation, l'agriculture, la gestion des biens et services publics, l'inspection des automobiles et le système de locations immobilières.
- Engagement de procéder progressivement à des analyses de l'impact de la réglementation à partir de 2004.
- Engagement de continuer à promouvoir la réforme en utilisant les zones spéciales pour les réformes structurelles.
- Engagement de concevoir les réformes de la réglementation de façon à rendre le Japon plus attractif au plan international et à y attirer des investissements directs étrangers.
- Engagement d'examiner et de réviser les mécanismes visant à augmenter la transparence, comme la procédure de consultation publique, le système de lettres de désistement d'action en justice et la loi sur les procédures administratives.

Source : Gouvernement japonais.

Il est dit dans le rapport de 1999 que les programmes de réforme du Japon avaient tendance à être fondés sur de nombreux « éléments » de réforme distincts, dont certains sont très importants sur le plan économique tandis que d'autres n'ont guère de substance et appellent des études complémentaires. C'est encore le cas aujourd'hui. Il importe toutefois de noter que l'approche au coup par coup a le mérite d'être à l'origine de presque toutes les réformes de la réglementation qui ont eu lieu au Japon, et qu'elle s'est avérée opérationnelle dans une culture axée sur l'informalité, le consensus et l'absence de conflit ouvert. De plus, bien qu'insuffisamment détaillés et concrets, les examens de la réglementation relative à l'ajustement de l'offre et de la demande (voir section) reposent sur un certain nombre de principes généraux de réforme.

Cependant, l'approche au coup par coup ne peut constituer une base appropriée à des programmes de réforme cohérents et durables. Pour rendre cette approche plus cohérente et faire en sorte que les principes de la réforme soient appliqués également aux nouvelles réglementations et aux anciennes, le gouvernement japonais devrait fixer davantage de critères explicites et mesurables à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour prendre des décisions sur les modalités d'examen et d'élaboration des réglementations, et appuyer ces principes par des directives écrites destinées aux ministères. Il pourrait notamment s'inspirer des principes de l'OCDE acceptés par les ministres en 1997 (et qui doivent être mis à jour en 2004-05). Il s'agit d'une série de principes acceptés au plan international qui pourraient être utiles pour orienter les examens et la réforme³. Le Keidanren, qui est la Fédération des entreprises japonaises, a également suggéré que l'on adopte une loi fondamentale sur la réforme de la réglementation qui énoncerait les principes directeurs de l'examen et de la réforme de la réglementation, en particulier suivant les principes de l'accès au libre marché et de la concurrence⁴.

Élimination des réglementations relatives à l'ajustement de l'offre et de la demande

Les réglementations relatives à l'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché ont été reconnues comme l'une des caractéristiques du système réglementaire japonais qui entravent le plus la concurrence. Leur suppression constitue un objectif clé des programmes de réforme japonais depuis 1999. Les examens de ces réglementations se sont inspirés de trois principes généraux de réforme :

- Élimination des réglementations économiques (barrières à l'entrée sur le marché) dans toute la mesure du possible.
- Maintien de la réglementation sociale à un niveau minimum.
- Passage de réglementations « fortes » (licences préalables) à des réglementations « faibles » (contrôle *a posteriori*).

Selon le gouvernement japonais, les réglementations visant à ajuster l'offre et la demande ont maintenant été éliminées dans la plupart des secteurs. On ne dispose pas de données sur le nombre total de celles qui ont été supprimées. Bien que ne rendant pas directement compte des effets de la réduction du nombre de ces réglementations, le Bureau du Cabinet a publié en 2004 des estimations sur les efforts déployés ces dernières années pour assouplir la réglementation relative à l'entrée et procéder à une déréglementation dans un certain nombre de secteurs de l'économie (téléphones mobiles, camionnage, vols intérieurs, inspections des automobiles, électricité, gaz, pétrole, commissions de contrôle des actions, assurances, boissons et denrées alimentaires et produits dont les prix de revente ont été fixés, comme dans le cas des cosmétiques et des

produits pharmaceutiques. Au total, le cabinet a estimé que ces réformes avaient augmenté l'excédent des consommateurs de JPY 13 400 milliards par an, soit JPY 112 000 par personne, ou quelque 4 % du PIB.

Zones spéciales pour la réforme structurelle

La création en juin 2002 de *zones spéciales pour la réforme structurelle* a introduit un élément fondamentalement nouveau et peut-être important dans les politiques de réforme de la réglementation du Japon. Ce concept de zones géographiquement limitées où certaines réglementations peuvent être assouplies ou supprimées a pour but de stimuler les économies locales et de servir de banc d'essai et de premier pas dans le sens de réformes à mettre en œuvre au niveau national. L'initiative des zones spéciales a également pour but de susciter des tentatives novatrices de « concurrence réglementaire » entre les municipalités qui s'efforcent d'attirer des entreprises nationales et étrangères⁵. Une motivation implicite mais cependant manifeste de l'approche de la réforme au niveau local était d'utiliser la créativité et le savoir des autorités locales et des acteurs du secteur privé pour lever les obstacles à la croissance et venir à bout des groupes d'intérêts censés être moins à même d'entraver ou de bloquer les réformes entreprises et mises à l'essai à l'échelon local. On trouvera dans l'encadré 2.3 une récapitulation des procédures suivies pour créer ces zones spéciales.

Les tableaux 2.1 et 2.2 passent en revue les mesures de déréglementation proposées et déjà prises dans le cadre de l'initiative, ainsi que le nombre de zones spéciales approuvées. À ce jour, on a mis en œuvre au total 250 mesures de déréglementation à l'échelon national, et 176 autres dans une ou plusieurs zone(s) spéciale(s). Au total, 325 zones spéciales ont été approuvées⁶.

Tableau 2.1. Mesures de déréglementation proposées et mises en œuvre dans le cadre de l'Initiative des zones spéciales

| | Période de la demande | Nombre total de propositions | Mesures prises dans les zones spéciales | Mesures prises à l'échelon national |
|---------|-----------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|
| Série 1 | Août 2002 | 426 | 93 | 111 |
| Série 2 | Janvier 2003 | 651 | 47 | 77 |
| Série 3 | Juin 2003 | 280 | 19 | 29 |
| Série 4 | Novembre 2003 | 338 | 17 | 33 |
| Total | | 1 695 | 176 | 250 |

Source : Gouvernement japonais.

Tableau 2.2. Nombre de zones spéciales approuvées

| | Approbation | Nombre de zones spéciales |
|---------|-------------------------|---------------------------|
| Série 1 | 21 avril et 23 mai 2002 | 117 |
| Série 2 | 29 août 2003 | 47 |
| Série 3 | 28 novembre 2003 | 72 |
| Série 4 | 24 mars 2003 | 88 |
| Total | | 325 |

Source : Gouvernement japonais.

Encadré 2.3. Création des zones spéciales

Les mécanismes en place pour créer les zones spéciales combinent l'initiative locale et les consultations informelles à une approbation et une évaluation au niveau central. Dans un premier temps, pendant plusieurs périodes de quatre à six semaines chaque année, le Bureau de promotion des zones spéciales (créé au sein du Cabinet) sollicite des propositions de réglementations auprès de toutes les parties intéressées : autorités locales, entreprises privées, particuliers et entreprises étrangères. Puis, durant une période de deux semaines, il accepte des pétitions (des autorités locales uniquement) concernant la désignation d'une zone spéciale. L'approbation de la demande des autorités locales nécessite l'accord d'une commission de ministres d'État (« Centre de promotion des zones spéciales ») présidée par le Premier ministre, ainsi que l'aval du ministre compétent. La plupart des demandes officiellement soumises sont approuvées à la suite d'un processus d'examen critique et de consultations informelles entre les autorités locales, les ministères centraux concernés et le Bureau de promotion des zones spéciales. Les propositions de réforme ainsi que les réponses des ministères et des organismes sont rendues publiques sur l'Internet.

Le Bureau de promotion des zones spéciales publie régulièrement une liste des réglementations pour lesquelles des mesures spéciales peuvent être prises. Il s'agit de faire en sorte que les autorités locales choisissent parmi ces mesures lorsqu'elles formulent des plans et des propositions concernant des zones spéciales. La liste est rallongée et mise à jour lors de l'approbation de nouvelles mesures spéciales par le Centre. Une Commission d'évaluation créée en juillet 2003 et regroupant des universitaires, des représentants du secteur privé et des personnes choisies au sein des institutions soumettant une demande et des autorités locales doit déterminer si les dispenses de la réglementation autorisées pour telle ou telle zone spéciale devraient être i) appliquées à l'échelon national, ii) ne rester valables que dans la zone spéciale en question, ou iii) être supprimées. Il n'existe pas de délai fixe de mise à l'essai des mesures spéciales avant leur évaluation par la Commission d'évaluation. Une fois par an, le Cabinet soumet au Parlement un projet de loi dans lequel il ajoute de nouvelles mesures spéciales à une version révisée de la loi sur les zones spéciales pour la réforme structurelle.

Il n'existe pas de critères précis déterminant si des mesures de déréglementation peuvent ou non être prises dans le cadre de l'initiative des zones spéciales. La politique officielle du gouvernement prévoit des « exceptions aux réglementations d'une façon conforme à des situations locales particulières », qui « après des évaluations approfondies [...] seront étendues à la réforme structurelle au niveau national ». Les dispenses sont accordées essentiellement de façon discrétionnaire, sous réserve de négociations sur la proposition des autorités locales entre les ministères de tutelle et le Bureau du Cabinet.

L'initiative des zones spéciales correspond à une approche novatrice de la déréglementation et de la réforme structurelle. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur sa portée et ses effets potentiels. Des problèmes subsistent dans des domaines tels que la santé, l'éducation et l'agriculture, dans lesquels les zones spéciales avaient pour but de stimuler fortement la réforme. Certains groupes d'intérêts semblent avoir tendance à faire obstacle à la prise de mesures spéciales au niveau national en invoquant la nécessité « d'une mise à l'essai et d'une évaluation approfondies » des mesures de réforme au niveau local. Un solide soutien politique et institutionnel devrait permettre d'étendre au niveau national aussi promptement que possible les mesures prises avec succès dans les zones

spéciales. Il est important que la création et l'évaluation des zones spéciales continuent à s'effectuer dans la transparence. Un délai minimum fixé clairement pour les mesures spéciales prises dans ces zones permettrait également de réduire les éventuels effets de distorsion résultant d'une application inégale des réglementations.

Évaluation des politiques

En avril 2002, le gouvernement japonais a institué un nouveau système d'évaluation des politiques (SEP) valable pour l'ensemble de l'administration. Les « directives types pour l'évaluation des politiques » du MGPIPT décrivent les principaux objectifs du SEP qui sont de : 1) clarifier les responsabilités de l'appareil administratif vis-à-vis de la population; 2) mener les activités administratives de façon efficace et compétente dans l'intérêt général; et 3) orienter les activités administratives actuelles vers l'obtention de résultats concrets. Le SEP contraint chaque ministère et organisme à procéder à des auto-évaluations de ses politiques en appliquant un ou plusieurs des critères suivants : nécessité, efficacité, efficience, équité et priorité. Les ministères sont encouragés à entreprendre les évaluations avec l'assistance d'experts de l'extérieur. Le MGPIPT est chargé d'examiner les évaluations, d'en faire une synthèse et de veiller à ce qu'elles soient « exhaustives et parfaitement objectives », ainsi que de formuler des recommandations à l'intention des ministères en vue d'améliorer les politiques suivies. Le Bureau d'évaluation administrative du MGPIPT peut procéder à des évaluations supplémentaires pour assurer la cohérence et l'exhaustivité voulues. On a créé une Commission d'experts indépendants chargée de veiller à ce que les évaluations du MGPIPT soient conduites de façon équitable et neutre.

Le système d'évaluation des politiques est lié aux politiques réglementaires du Japon en fournissant un cadre d'évaluation qui peut servir à des évaluations aussi bien *a priori* que *a posteriori* des résultats des réglementations. Depuis l'institution du SEP, les ministères décident de leur propre chef quels projets (y compris quelles réglementations) ils souhaitent évaluer dans le cadre du SEP. D'après les directives du MGPIPT, les ministères sont incités, dans le choix des réglementations à examiner, « à prendre en compte l'objectif [...] du Plan triennal visant à promouvoir la déréglementation, et à entreprendre les évaluations, en commençant par les réglementations qui sont prêtes à faire l'objet d'une évaluation »⁷.

Jusqu'à maintenant, l'approche au coup par coup ne permet guère aux observateurs d'évaluer l'avancement du grand nombre de projets et de propositions de réforme. Dans ce contexte, le SEP constitue un pas important vers l'établissement d'un système d'évaluation exhaustif et cohérent des politiques et des activités gouvernementales. Un système d'évaluation exhaustif permettrait de faire instantanément le point des engagements en matière de politique réglementaire et également de suivre les progrès accomplis et les résultats obtenus.

Certains éléments indiquent cependant que le système d'évaluation des politiques du Japon est encore loin d'être aussi efficace qu'il le pourrait. Tout d'abord, les activités évaluées dans le cadre de ce système ont été presque exclusivement les dépenses. Bien que ce système soit en principe ouvert et puisse s'appliquer également aux programmes de réglementation et à leurs résultats, cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant. Une coordination ou une intégration plus poussée avec les évaluations *a priori* et *a posteriori* des résultats des réglementations – fondée sur des critères d'examen clairs et transparents – est souhaitable. L'engagement pris récemment par le gouvernement d'inclure les obligations au titre des AIR dans le SEP constitue un pas important dans cette direction.

Des obligations formelles similaires pour les ministères de rendre compte des examens réglementaires *a posteriori* par le biais du SEP rendrait ce dernier encore plus exhaustif⁸. Ensuite, les systèmes administratifs existants risquent de ne pas soutenir suffisamment le SEP. Contrairement à beaucoup d'autres pays où les instruments de la Nouvelle gestion publique (NGP) ont été adaptés en même temps que les systèmes administratifs étaient réformés, le Japon a adopté le SEP et d'autres éléments de NGP en ne touchant pratiquement pas aux systèmes existants⁹. Cela laisse à penser que le potentiel du SEP risque de ne pas être exploité pleinement, ou seulement de façon progressive à mesure que la culture et les systèmes administratifs évolueront. Enfin, des éléments plus solides d'évaluation et/ou d'examen par un tiers peuvent être nécessaires pour assurer la crédibilité des évaluations. Les ministères ont toute latitude pour choisir les projets soumis à une évaluation et les tierces parties qui y participent. De plus, c'est aux ministères eux-mêmes qu'il incombe de formuler des suggestions concernant les conséquences budgétaires de l'évaluation¹⁰. Si l'on ajoute à cela la position de faiblesse du MGPIPT pour soumettre les évaluations à un examen critique, il est relativement difficile d'utiliser le SEP comme un instrument pour réviser les niveaux de financement et les régimes réglementaires.

Institutions réglementaires

Il faut disposer de l'ensemble d'institutions réglementaires approprié pour assurer une application cohérente des réglementations et en promouvoir la qualité. Une réforme réussie implique l'octroi de responsabilités et de pouvoirs particuliers à des organismes du gouvernement central chargés d'encourager, de suivre et de superviser les progrès réalisés à l'échelon de l'administration toute entière. Ces institutions jouent également un rôle important en assurant la responsabilisation et la transparence des réglementations en séparant les fonctions de politique réglementaire de l'application et du respect des réglementations. Comme tous les pays de l'OCDE, le Japon insiste sur le fait que les divers ministères sont responsables de la réforme dans leur domaine de compétence. Créer des « moteurs centraux » de la réforme a été plus difficile au Japon que dans la plupart des autres pays du fait que les ministères jouissent traditionnellement d'un degré élevé d'indépendance et que l'administration centrale est relativement faible. Dans ce contexte, la gestion de la réglementation sous la forme d'un contrôle au jour le jour des activités réglementaires n'est pas devenue une fonction régulière indépendante des ministères.

Le rapport de 1999 félicitait le Japon des efforts déployés par la Commission consultative indépendante sur la déréglementation et relevait les progrès accomplis pour ce qui est de séparer les fonctions de politique générale et de respect des réglementations grâce à la création du Service de contrôle financier. Il recommandait toutefois que ces efforts soient intensifiés, notamment en renforçant les capacités de la Commission de déréglementation et en adoptant une approche plus globale afin de séparer les fonctions de réglementation et celles concernant l'industrie et la promotion de politiques dans les secteurs d'infrastructures clés. On examinera ici les suites données à ces recommandations et d'autres évolutions du soutien institutionnel au Japon.

En 1999, la Diète a adopté une série de projets de lois, mises en œuvre en 2001, pour réorganiser les ministères centraux et renforcer le contrôle exercé sur l'élaboration des politiques par lui-même et le Cabinet. Dans le cadre des réformes, le nombre des ministères a été ramené de 22 à 12 et les responsabilités horizontales du Bureau de Cabinet ont été nettement renforcées¹¹. De plus, on a réformé le système japonais complexe de *shingikai* ou conseils de délibération faisant participer le secteur privé à la prise de

décisions officielles¹². Ces changements ont également eu pour effet de renforcer les « moteurs institutionnels » de la réforme de la réglementation. La conclusion de la présente section est que le successeur de la Commission sur la déréglementation, le CRR, a été considérablement renforcé selon les principes recommandés dans le rapport de 1999. Une série d'initiatives a accru les possibilités d'élaboration et d'application horizontales des politiques, mais l'on n'a guère progressé dans le sens d'une séparation crédible des fonctions d'application des politiques et des réglementations.

Conseils

Le rapport de 1999 recommandait de renforcer la Commission consultative indépendante sur la déréglementation en accroissant ses ressources, en élargissant son mandat, en la plaçant sous l'autorité directe du Premier ministre et en renforçant les capacités du secrétariat de la Commission. Des mesures ont été prises pour donner suite à l'essentiel de ces recommandations.

Succédant à la Commission sur la déréglementation (rebaptisée Commission sur la réforme de la réglementation en 1999), le *Conseil pour la réforme de la réglementation* (CRR) est le principal moteur de la réforme de la réglementation au Japon. Créé en 2001 avec un mandat de trois ans, le Conseil comprend 15 experts du secteur privé constituant 13 groupes de travail. Une fois par an, avec le concours de 30 personnes recrutées dans le secteur privé et les ministères, il établit un Rapport sur la réforme de la réglementation comprenant des analyses et des recommandations pour le Plan triennal du Premier ministre, révisé chaque année, de promotion de la réforme de la réglementation. Les membres du Conseil peuvent négocier directement avec les ministères responsables des réformes de la réglementation. Conformément à la suppression progressive de la plupart des réglementations relatives à l'entrée et à la réglementation « économique » dans les secteurs clés, le Conseil s'est chargé, dans ses récents rapports, de la réforme et de la déréglementation de la « réglementation sociale », c'est-à-dire des domaines tels que les soins médicaux, les services sociaux et l'éducation. Les rapports du Conseil ont également traité d'un certain nombre de questions intersectorielles généralement importantes pour la qualité de la réglementation, comme les examens de la loi sur les procédures administratives, le système de lettres de désistement d'action en justice et l'introduction d'un système d'AIR. L'influence du CRR sur les réformes de la réglementation a été sensible et s'est accrue progressivement, par rapport aux autres pays de l'OCDE qui ont fait appel, pour promouvoir la réforme de la réglementation, à des organismes consultatifs indépendants n'ayant pas de comptes à rendre sur le plan politique.

Le 19 mars 2004, le gouvernement japonais a renouvelé le mandat de trois ans du CRR (en le rebaptisant Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation – CPRR) dans le cadre du lancement d'un nouveau Programme triennal de réforme de la réglementation. La composition de ce nouveau Conseil a été annoncée en avril 2004. Certains observateurs ont recommandé d'étoffer encore davantage son mandat pour renforcer sa position dans les négociations avec les ministères au sujet des nouvelles réformes. Bien que concevable, l'octroi de pouvoirs supplémentaires au CRR risque de soulever des questions quant à la responsabilité politique des réformes.

Organismes et commissions du gouvernement central

La plupart des organismes et commissions chargés de promouvoir la qualité des réglementations font directement partie du Bureau du Cabinet ou y sont associés.

Relevant directement du Bureau du Cabinet, un *ministre d'État à la réforme de la réglementation* est chargé de superviser l'exécution par les ministères et les organismes des Plans triennaux de réforme de la réglementation. Le ministre de la Réforme de la réglementation est appuyé par le personnel du *Bureau pour la promotion de la réforme de la réglementation* qui sert également de secrétariat au Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation.

Le *Centre de promotion de la réforme de la réglementation*, composé de ministres d'État, a été créé en mai 2004. La création de ce comité ministériel pourrait marquer un nouveau renforcement de la dynamique et de la coordination horizontales de la réforme de la réglementation au Japon. Les principaux membres du CPRR seront en mesure de participer aux réunions du Centre afin d'assurer une coordination étroite entre les deux organisations. Le Centre recevra l'appui du Bureau pour la promotion de la réforme de la réglementation du Bureau du Cabinet.

Depuis peu, un autre moteur de la réforme de la réglementation est le *Centre de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle*, créé le 18 décembre 2002 conformément à la loi sur les zones spéciales pour la réforme structurelle. Ce centre comprend des ministres d'État et il est présidé par le Premier ministre. Il bénéficie du concours du Bureau pour la promotion des zones spéciales, qui fait partie du Bureau du Cabinet, et son personnel provient des ministères, du secteur privé et des administrations locales. Ce Bureau est chargé du processus d'application et de la communication avec les ministères et organismes compétents.

Le *Bureau d'évaluation administrative* du MGPIPT est chargé de veiller au respect des obligations prévues par la loi sur l'évaluation de la politique gouvernementale, notamment des évaluations *a priori* et *a posteriori* des résultats de la réglementation. Depuis avril 2004, il est également chargé de donner des directives aux ministères sur la façon de préparer les AIR. Le Bureau de gestion administrative, qui fait également partie du MGPIPT, s'assure du respect des procédures de consultation publique et des lettres de désistement d'action en justice. Compte tenu du degré d'indépendance considérable et de l'égalité des ministères japonais, le MGPIPT ne dispose d'aucun pouvoir pour sanctionner le non respect des procédures sus mentionnées.

La *Commission de contrôle des pratiques commerciales* (CCPC) est essentiellement chargée de veiller à l'application de la loi antimonopole (LAM). Elle s'emploie de plus en plus activement à promouvoir la qualité de la réglementation, notamment en donnant des consignes aux ministères et organismes chargés de s'assurer que les directives administratives ne sont pas appliquées d'une manière répréhensible susceptible d'entraver la concurrence. La réorganisation de la CCPC en un organisme extérieur au Bureau du Cabinet a eu un effet positif sur sa visibilité et son rôle en matière de politique générale. Les contacts avec d'autres institutions réglementaires telles que le Conseil pour la réforme de la réglementation sont positifs mais restent néanmoins insuffisants en ce qui concerne les consultations officielles ou les accords relatifs à l'information (voir chapitre 3 du présent rapport sur la politique de la concurrence).

Tous les organismes importants s'occupant de promouvoir la réforme de la réglementation pour accroître l'ouverture des marchés font également partie du Bureau du Cabinet (voir chapitre 4 du présent rapport sur l'ouverture des marchés).

L'implantation au Bureau du Cabinet d'un grand nombre de commissions et d'organismes officiels chargés de promouvoir la réforme de la réglementation est

nécessaire pour assurer la coordination et le soutien politique de haut niveau indispensables à la réforme dans un contexte où les ministères sont très indépendants et parfois récalcitrants.

Compte tenu de la *priorité* accordée par le Japon à la réforme de la réglementation relative à la déréglementation, les organismes cités plus haut ont des fonctions consistant essentiellement à améliorer le *système* de réglementation existant. Jusqu'à maintenant, il n'existe cependant pas de service du gouvernement central chargé de contrôler la qualité des nouvelles réglementations d'après une série de critères de qualité. Le système d'AIR qui doit être mis progressivement en place à partir d'avril 2004 obligera les ministères à préparer des évaluations de l'effet escompté des nouvelles réglementations (c'est-à-dire le « flux » de réglementations). Il est important non seulement de charger les ministères de réaliser des AIR, mais aussi de fixer clairement les responsabilités relatives à des fonctions telles que les activités de conseil, le suivi et éventuellement la contestation des AIR des ministères. Chaque ministère – en collaboration avec le MGPIPT et le CPRR – est censé établir les directives relatives aux AIR. On n'a pas encore décidé par qui et comment les exigences en la matière devraient être vérifiées et respectées. Il est important d'aborder cette question dans le cadre de l'exécution du nouveau Programme de réforme de la réglementation du gouvernement.

D'après l'expérience des pays de l'OCDE, il semble qu'il existe une corrélation marquée entre une politique réglementaire efficace et exhaustive et l'existence d'un organisme de contrôle du gouvernement central. Ces deux éléments se renforcent mutuellement et là où il en existe un, l'autre est également présent le plus souvent. En dehors de la coordination plus étroite à assurer entre les organismes existants, il est probablement indispensable de faire appel à de nouveaux organismes centraux, sous une forme ou sous une autre. L'expérience montre qu'il vaut mieux que les services centraux fassent partie, directement ou non, de l'administration centrale que d'un ministère de tutelle qui risque d'être trop étroitement lié à des fonctions précises d'établissement des politiques et de réglementation.

Autorités indépendantes en matière de réglementation

Le Japon est un cas à part parmi les pays de l'OCDE en ce sens qu'il ne dispose d'aucun organisme de réglementation indépendant du gouvernement central et chargé de l'application éventuellement contraignante de la réglementation dans des secteurs économiques tels que l'énergie et les transports. Le rapport de 1999 a signalé que de nombreux problèmes de responsabilisation, de transparence et de concurrence concernant la réglementation sectorielle tenaient à un manque de clarté institutionnelle quant à la source, aux pouvoirs et à l'objet de la réglementation. Ce rapport recommandait que dans les secteurs d'infrastructures clés, on sépare les fonctions de réglementation de celles consistant à promouvoir l'activité industrielle ou une politique particulière. Des craintes similaires ont été exprimées par de nombreux observateurs internationaux et partenaires commerciaux, ainsi que par d'éminents participants au débat national. Bien qu'elle ne fasse pas nécessairement appel à un expert de la réglementation indépendant, la CCPC a, dans son rapport intérimaire de juillet 2002, exprimé la crainte qu'un modèle spécifique de contrôle de la réglementation soit nécessaire, notamment pour les secteurs en réseaux. La préoccupation générale de certains observateurs et intéressés est que les responsables de la réglementation de nombreux secteurs d'activité économique manquent d'indépendance et qu'ils aient des difficultés à séparer les fonctions de politique générale

de celles concernant les statuts de propriété et le respect de la réglementation, et en particulier à protéger le processus de décision réglementaire d'influences partisans.

Les positions contraires adoptées par les partisans de l'indépendance des responsables de la réglementation au Japon et ceux qui y sont opposés semblent parfois être dues à une approche différente de la question. Les « responsables de la réglementation indépendants »¹³, tels qu'on en trouve dans la plupart des pays de l'OCDE sont souvent des « défenseurs de la loi » plutôt que des responsables de la réglementation et bien que traitant d'égal à égal avec le gouvernement, ils se conforment à ses politiques au lieu d'en être « indépendants ». La question de fond est donc rarement de savoir s'il convient d'ôter à des ministres élus et responsables de leurs actions les fonctions d'élaboration des politiques, mais plutôt de créer un cadre réglementaire qui permette d'exécuter ces politiques de façon cohérente, complète et transparente. Le gouvernement japonais a signalé que le principe de l'indépendance des responsables de la réglementation n'était pas clair. Le Japon approuve ce principe d'indépendance « par rapport aux opérateurs » et reconnaît la nécessité de séparer les fonctions de réglementation de celles de propriété dans des secteurs comme les télécommunications et les services postaux. Il rejette cependant la notion « d'indépendance par rapport à la politique » et « par rapport à l'élaboration de la politique réglementaire », dans le premier cas parce qu'il apparaît « impossible et inapproprié que les autorités en matière de réglementation soient totalement indépendantes du Cabinet et par là même en mesure de prendre des décisions hors de tout contrôle public »¹⁴. Dans le second cas, il rejette le principe d'une indépendance par rapport au processus d'élaboration de la politique réglementaire « parce qu'il convient qu'une stratégie nationale soit formulée par une organisation dotée à la fois de fonctions d'élaboration des politiques et de réglementation »¹⁵. La séparation de ces deux fonctions n'est pas considérée comme aboutissant nécessairement à une réglementation cohérente, exhaustive et transparente.

Depuis 1999, il n'y a pas eu de changements significatifs dans l'organisation des fonctions de réglementation dans des secteurs clés comme les télécommunications, l'électricité, le gaz, les services postaux et les transports. Les fonctions à la fois d'élaboration de la politique réglementaire et d'application de la réglementation dans ces secteurs continuent à relever des ministères de tutelle compétents (MECI pour le gaz et l'électricité, MGPIPT pour les services postaux et les télécommunications et ministère des Terres, de l'Infrastructure et des Transports pour les transports) bien qu'elles soient exercées par différents services au sein des ministères respectifs. La Commission de contrôle des pratiques commerciales (CCPC) a commencé à contrôler plus activement les infractions en vertu de la loi antimonopole en créant en avril 2001 un groupe de travail sur les services publics et en formulant des directives à l'intention des ministères et des organismes pour empêcher de nouvelles infractions à cette loi¹⁶. Ces trois ministères ont l'intention de rester les organes de contrôle pour les télécommunications, l'électricité, le gaz, les services postaux et les transports. Cependant, en ce qui concerne l'énergie, le MECI envisage des dispositifs administratifs différents pour contrôler les marchés, régler les différends et réglementer les réseaux¹⁷.

Les performances économiques dans des secteurs réglementés comme l'énergie, les télécommunications, les postes et les transports laissent à penser que de nouvelles réformes structurelles reposant sur des cadres réglementaires appropriés pourraient avoir pour effet de faire baisser les prix et de procurer des avantages accrus aux consommateurs¹⁸. Les prix de l'énergie au Japon sont plus élevés que dans tous les autres

pays de l'OCDE. Dans le secteur du gaz naturel, ils restent, aussi bien pour l'industrie que pour les ménages, environ deux fois supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Dans le secteur des télécommunications, les redevances pour l'accès à Internet par ADSL sont parmi les plus basses de la zone OCDE et les tarifs de téléphonie par Internet Protocol (IP) baissent très rapidement, mais ceux de la téléphonie traditionnelle ou mobile pour les entreprises comme pour les particuliers sont parmi les plus élevés de la zone OCDE (sur la base des taux de change actuels). Quant aux services postaux, les tarifs pour l'envoi d'une lettre par courrier normal sont supérieurs d'environ un tiers à ceux de la moyenne des autres grands pays de l'OCDE. Les coûts d'utilisation des ports japonais sont parmi les plus élevés du monde.

La distinction actuelle entre les fonctions de politique réglementaire et d'application de la réglementation au sein des mêmes ministères semble insuffisante pour assurer l'indépendance voulue en matière réglementaire. Comme l'indique le rapport de 1999, le Conseil de contrôle financier créé parallèlement au ministère des Finances montre bien comment les institutions japonaises peuvent évoluer dans le sens des meilleures pratiques internationales. Des mesures institutionnelles similaires n'ont cependant pas été prises dans les autres secteurs. Une approche plus générale s'impose pour susciter un changement sur un front plus large et pour assurer que les institutions soient conçues selon des principes cohérents de concurrence, de transparence et de responsabilité quant aux résultats obtenus. La reconnaissance par le Japon de la nécessité d'une « indépendance par rapport aux opérateurs » a des incidences lorsque ces derniers sont pour une large part sous le contrôle de l'État. En pareil cas, des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les organismes publics responsables du contrôle réglementaire dans les secteurs comptant des entreprises publiques soient totalement indépendants de l'opérateur.

Instruments et procédures réglementaires

Des instruments et procédures réglementaires efficaces sont nécessaires pour assurer l'efficacité, la transparence et la responsabilisation du processus réglementaire. Le rapport de 1999 exprimait des craintes au sujet du manque de transparence et de responsabilisation qui caractérise les procédures réglementaires et administratives japonaises, et il relevait l'absence de contrôle central des normes réglementaires et d'obligations en ce qui concerne l'analyse d'impact de la réglementation. Ce rapport recommandait d'apporter des modifications à la loi sur les procédures administratives pour améliorer les examens judiciaires des mesures administratives, préciser la nature de celles qui sont autorisées et réduire le recours à des directives administratives¹⁹. Il suggérait également d'adopter progressivement le système d'AIR et de créer un registre central pour toutes les obligations réglementaires. La présente section passe en revue les mesures prises à cet effet depuis 1999. Elle conclut, sur une note positive, que des efforts très considérables ont été consentis, mais avec des résultats mitigés. Les engagements pris par les pouvoirs publics dans leur Programme de réforme de la réglementation de mars 2003 démontrent une ferme volonté d'améliorer la situation et de combler les lacunes.

Transparence et prévisibilité

Il est indispensable que le système réglementaire soit transparent pour créer un environnement réglementaire stable et accessible qui encourage la concurrence, les échanges et l'investissement, et assure la protection voulue contre les groupes d'intérêts. Dans la plupart des pays, on s'attaque à ces problèmes au moyen de lois sur les procédures administratives, de procédures de consultation publique et d'autres mécanismes

favorisant la transparence, comme des registres dans lesquels est consigné l'ensemble des réglementations.

La loi sur les procédures administratives. Après des années de débat, le Japon a adopté en 1993 une loi sur les procédures administratives (LPA) qui est entrée en vigueur l'année suivante. Cette loi prescrit des règles uniformes qui doivent être suivies par tous les ministères et organismes de l'administration centrale. Ces organismes doivent notamment préciser et rendre publiques les normes qu'ils utilisent pour évaluer les demandes et spécifier des délais de traitement types pour l'octroi de licences, de permis et d'autorisations. Première loi japonaise à appliquer des disciplines aux directives administratives, la LPA exige que celles-ci soient consignées par écrit, mais seulement si l'entreprise ou le particulier concernés le demandent et à condition que cela n'entraîne pas de « complications exceptionnelles du point de vue administratif » (LPA, Article 35). D'après les « principes généraux » de cette loi, les organismes donnant des directives administratives ne devraient pas abuser de leur autorité et ces directives sont suivies volontairement.

La LPA a joué un rôle important en améliorant la transparence et la prévisibilité administratives. Toutefois, comme le relève le rapport de 1999, « il est difficile de savoir exactement dans quelle mesure on est parvenu à supprimer les directives comme instrument réglementaire » et « étant donné que l'on a recouru longtemps à des directives, il semble probable qu'il faille vérifier activement que la LPA est appliquée par les administrateurs ». Des craintes similaires ont été exprimées à maintes reprises par les milieux d'affaires nationaux et internationaux. Le *Keidanren*, l'UE et les États-Unis restent préoccupés par le recours persistant à des directives administratives, tant écrites qu'orales et par l'absence d'examen efficaces des décisions administratives²⁰.

Le gouvernement japonais s'est engagé à examiner la LPA dans le cadre de son troisième Plan triennal de réforme de la réglementation. Il examinera les raisons de rendre le processus de consultation publique obligatoire en l'incorporant dans la LPA. Il examinera également les possibilités de rendre plus strictes les obligations concernant les réponses écrites et la divulgation des critères appliqués pour prendre des décisions administratives. Si elles sont effectives, bien suivies et respectées, ces révisions ont des chances d'améliorer encore davantage la transparence et la prévisibilité de l'administration japonaise.

Procédures de consultation publique. La procédure de consultation publique est entrée en vigueur au Japon le 1^{er} avril 1999. En vertu de cette procédure, les services de l'administration centrale sont tenus de notifier à l'avance leurs propositions de réglementations, de donner au public la possibilité de les commenter, et de prendre ses commentaires en compte lors de la préparation des réglementations finales. Les mesures soumises à cette procédure comprennent les ordonnances du Cabinet (*seirei*), celles des services du Premier ministre (*furei*), les ordonnances ministérielles et les notifications (*kokujū*) ainsi que les directives appliquées uniformément dans les consignes administratives données à plus d'une personne (à moins que ces consignes ne soient rendues publiques). La procédure ne s'applique pas à un certain nombre d'activités, notamment aux rapports et aux recommandations du conseil consultatif et à l'élaboration des projets de loi dont doit débattre la Diète²¹. Le délai prévu pour les commentaires publics est d'environ un mois, mais sa durée effective est fixée par chaque entité. À l'issue de la période de consultation publique, les ministères et les organismes doivent finaliser la réglementation et faire connaître publiquement leurs vues sur les commentaires en

indiquant les modifications qu'ils ont apportées en conséquence aux projets de réglementation.

Cette Procédure a suscité une augmentation considérable du nombre de consultations publiques. Durant l'exercice 2002, 399 ordonnances du Cabinet et des ministères ont fait l'objet de commentaires publics, contre 256 en 1999. Des ministères et organismes officiels les ont incorporés dans 14.5 % des règles et réglementations soumises à une consultation publique durant l'exercice 2002. Sur l'Internet, on peut accéder par un portail officiel à toutes les annonces de réglementations soumises à ce type de consultation ainsi qu'aux commentaires proprement dits²².

Certains éléments indiquent que la Procédure de consultation publique n'a pas atteint pleinement ses objectifs, qui étaient d'améliorer la transparence et les aspects participatifs du processus de réglementation. Une enquête effectuée en août 2003 par le ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications (MGPIPT) a montré qu'environ la moitié seulement des délais de consultation publique durant l'exercice 2002 avaient été inférieurs à 30 jours. Les ministères et organismes respectent formellement la procédure, mais le délai est trop court pour que des commentaires bien étayés puissent être pris en compte de manière appropriée. Un tiers de l'ensemble des projets de réglementation n'a suscité aucun commentaire et environ 40 % entre 1 et 10 commentaires, alors que 25 % en ont suscité entre 11 et 100 et environ 5 %, plus de 100. Le niveau de participation semble refléter un certain nombre de problèmes de conception et d'incitation, notamment le délai souvent bref fixé pour la formulation de commentaires publics, ainsi que le fait que la procédure de consultation publique constitue un instrument nouveau auquel les entreprises et les citoyens mettent un certain temps à s'adapter.

L'efficacité des mécanismes de consultation dépend d'une culture administrative reconnaissant la nécessité et les avantages que présente l'administration pour fournir un cadre favorable au processus réglementaire. Faute d'une telle culture, il faut résister sans relâche à la tentation de soutenir de nouveaux systèmes de gouvernance par des mesures administratives à l'ancienne. La Procédure de consultation publique doit finir par faire partie intégrante du processus réglementaire. Le gouvernement japonais est conscient de ces préoccupations, qu'il partage pour une large part. Le nouveau Programme de réforme de la réglementation stipule que les délais de consultation devraient être en principe de 30 jours. Les services administratifs peuvent les raccourcir le cas échéant. La raison d'un raccourcissement des délais devrait être rendue publique. Le nouveau Programme de réforme de la réglementation comprend également un engagement d'examiner la Procédure de commentaire public.

Pour améliorer encore davantage cette procédure, le gouvernement japonais souhaitera peut-être inclure les propositions suivantes dans l'examen :

- Incorporer la procédure de consultation publique dans la loi sur les procédures administratives (LPA), en conséquence de quoi, la LPA pourrait :
 - ❖ exiger que toutes les règles proposées par les organismes de réglementation fassent l'objet de commentaires publics ;
 - ❖ fixer un délai minimum raisonnable pour formuler des commentaires.
- Exiger que les documents relatifs à la consultation comprennent une analyse d'impact de la réglementation (AIR).

- Assurer le suivi continu du recours au processus de consultation par les ministères et les organismes. Au minimum, les ministères ou organismes omettant de respecter les exigences devraient être tenus d'expliquer les raisons de leur comportement.

Lettres de désistement d'action en justice. Le système de lettre de désistement d'action en justice (LDAJ) a été adopté par le gouvernement japonais en mars 2001 en raison du manque de transparence et de prévisibilité des organismes de réglementation pour ce qui est de mettre en œuvre les réglementations et de les faire respecter. Le principe de base sur lequel repose ce système est qu'une entreprise soumise à une réglementation soucieuse de l'interprétation des réglementations ou désireuse de savoir si les pratiques proposées nécessiteront une licence ou une autorisation officielle peut demander à l'avance des précisions au responsable de la réglementation. Ce système de lettre pourrait bien améliorer considérablement la transparence et la prévisibilité, et également permettre aux entreprises d'économiser du temps et de l'argent en leur donnant des directives préalables sur les plans d'activité prévus.

Sous sa forme actuelle, une réponse à une demande fondée sur le système de LDAJ a) est fournie dans un contexte où l'on dispose de moyens légaux de faire respecter les lois et réglementations faisant l'objet de la demande d'informations, b) ne vise que les faits présentés par le demandeur, c) n'est soumise que du point de vue du lien existant entre les activités prévues par l'entreprise et les réglementations faisant l'objet de la demande d'information, et d) indique l'opinion du moment d'un service officiel.

Depuis l'adoption du système il y a plus de trois ans, le nombre de lettres officielles de désistement d'action judiciaire est très faible (9 durant l'exercice 2001 et 14 durant l'exercice 2002). En 2003, le MECI (régissant et faisant appliquer les réglementations dans les secteurs du gaz et de l'électricité) et le MGPIPT (régissant les secteurs des postes et télécommunications) n'ont pas soumis de LDAJ.

Cet insuccès semble être dû à un certain nombre de problèmes de « conception » ainsi que du fait que l'administration japonaise, de même que de nombreuses entreprises, préfère encore parvenir à des solutions et accords informels. Tout d'abord, les réponses ne sont pas considérées comme juridiquement contraignantes et il n'existe pas de procédure claire d'appel ou de confirmation. Chaque service administratif met au point ses propres directives. Cela comporte un double risque car les demandes peuvent être incohérentes et que l'on ne sait pas exactement dans quelle mesure un ministère se sent lié par les réponses données aux demandes. Ensuite, il n'existe pas d'obligation légale de publier les réponses, ce qui empêche malheureusement les services administratifs de pouvoir s'appuyer à la longue sur une jurisprudence fiable. Par ailleurs, le système se limite concrètement à ce que l'on appelle les « nouvelles entreprises », au lieu de permettre également la clarification des questions réglementaires concernant des produits et services existants. De plus, le système de lettres de désistement d'action en justice n'est pas applicable aux réglementations des autorités locales. En outre, les réponses verbales sont encore autorisées et les consultations informelles se poursuivent. Bien qu'une telle flexibilité ait ses avantages, le maintien d'un système de rejet informel et/ou d'examen critique préalable des lettres de désistement d'action en justice montre qu'aucun système d'interprétation n'est prévu et mis à la disposition du public pour le guider. Enfin, certains ministères semblent être peu disposés à utiliser les lettres de désistement d'action en justice. On signale des cas dans lesquels des fonctionnaires ont découragé oralement la soumission de lettres de ce genre.

L'introduction de ce système de lettres est un élément très positif mais comme on l'a vu, des lacunes au niveau de la conception et des problèmes d'application ont limité les résultats escomptés. Le gouvernement japonais devrait prendre des mesures pour s'attaquer à ces problèmes. Un point important serait de clarifier et d'officialiser la portée du système de lettres de désistement d'action en justice et les procédures suivies. Il est cependant tout aussi important à long terme de s'efforcer d'encourager d'une façon générale les autorités responsables de la réglementation à avoir une attitude plus favorable à la transparence et à la clarté et notamment à s'employer activement à déterminer les domaines dans lesquels des éclaircissements s'imposent.

Comme dans le cas des Procédures de consultation publique, le gouvernement japonais est conscient des préoccupations qu'inspirent le système de LDAJ et les partage pour une large part. Par la décision du Cabinet de mars 2004, il s'est engagé à rendre les demandes de LDAJ et les réponses accessibles au public et à élargir le champ d'application du système de LDAJ aux activités des entreprises existantes. Le nouveau Programme de réforme de la réglementation comprend également l'engagement de réexaminer ce système.

Pour améliorer encore davantage le système de LDAJ, le gouvernement japonais souhaitera peut-être inclure les propositions suivantes dans l'examen :

- Établir des directives officielles uniformes pour les procédures des services administratifs dans le cadre du système de LDAJ – éventuellement dans le contexte de la loi sur les procédures administratives.
- Rendre les lettres de désistement d'action en justice légalement contraignantes pour le service administratif qui les délivre.
- Fixer des directives et des procédures permettant aux entités soumises à une réglementation d'obtenir des services officiels des réponses aux demandes de confirmation de lettres antérieures. Il convient d'envisager d'établir des directives autorisant les intéressés à faire appel d'une lettre de désistement d'action en justice.
- Créer une base de données exhaustive et facile d'accès (il vaudrait mieux la créer dans le cadre d'une base de données également accessible et exhaustive sur toutes les lois et réglementations en vigueur, voir section 4.3).
- Étendre le champ d'application des LDAJ aux réglementations des autorités locales.
- Autant que possible, fonder les analyses d'impact de la réglementation sur des analyses quantitatives. Il sera cependant nécessaire de recourir à des estimations quantitatives jusqu'à ce que des méthodologies adéquates soient mises en place.
- Intensifier les efforts déployés actuellement pour encourager l'utilisation des LDAJ. On pourrait par exemple préciser clairement que les demandes de lettres sont les bienvenues, que toutes les demandes devraient être acceptées pour être examinées officiellement par le responsable de la réglementation et que les réponses seront fournies par écrit dans la mesure du possible.
- Intensifier les efforts déployés actuellement pour vérifier les suites données aux lettres de désistement d'action en justice. À cette fin, on pourrait notamment déterminer si des critères cohérents sont appliqués au traitement des demandes.

Accessibilité, enregistrement et codification des réglementations. Il est indispensable d'avoir accès à l'ensemble des réglementations pour promouvoir la transparence. Les processus d'enregistrement et de codification constituent souvent un premier pas nécessaire pour comprendre la nature exacte du système de réglementation afin qu'une réforme

systématique puisse être engagée. La visibilité des réglementations crée un nouveau sens des responsabilités et de la discipline en révélant l'ampleur et le champ du système réglementaire ainsi que ses éventuelles incohérences internes.

Au Japon, les autorités sont tenues de rendre publiques les nouvelles réglementations. Toutes les lois (*horitsu*), ordonnances du Cabinet (*seirei*) et ordonnances ministérielles (*shorei*) sont devenues accessibles sur Internet le 1^{er} avril 2001 et sont en outre publiées au Journal officiel du Japon. Les ordonnances internes (*tsutatsu*) ne sont toujours pas disponibles par ces deux canaux, ce qui est également le cas des notes d'information (*jimu renraku*) et des directives administratives (*gyosei shido*). La non obligation de transparence pour les notes d'information et en particulier les directives administratives révèle un point faible persistant dans la progression vers une plus grande transparence du système de réglementation japonais.

Bien qu'il existe des obligations de publication pour la circulation de la plupart des nouvelles réglementations, il n'existe pas de source d'autorité unique pour le système qui constituent les lois et réglementations. Un registre unique des exigences réglementaires actuelles au Japon assurerait une transparence bien meilleure pour les utilisateurs au niveau du contenu et de la forme des mesures réglementaires autorisées, et il aurait un autre effet tout aussi important : imposer une rationalisation des règles ministérielles.

Comprendre les effets des réglementations : l'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) constitue un instrument d'élaboration des politiques qui assure le choix d'options réglementaires efficaces et efficientes. C'est l'instrument de garantie de la qualité le plus important et le plus fréquemment utilisé par les pays de l'OCDE lors de l'établissement d'une réglementation.

Le rapport de 1999 a passé en revue les efforts déployés par le Japon en matière d'AIR sur la base d'une liste des meilleures pratiques de l'OCDE (voir l'encadré 2.4). Il a relevé que les AIR n'en étaient qu'à leur tout début au Japon et que les responsables de la réglementation n'étaient aucunement tenus d'en entreprendre. C'était encore le cas jusqu'au printemps 2004. Auparavant, des examens des projets de réglementation par les ministères de la Justice et des Finances assuraient un certain contrôle de la qualité, essentiellement de la qualité du système juridique et de son impact sur le budget de l'État. De plus, certains ministères expérimentent de leur propre chef des évaluations *a priori* d'impact de la réglementation.

Le nouveau Programme de réforme de la réglementation approuvé par le Cabinet le 19 mars 2004 a marqué un pas important vers l'introduction d'un système d'AIR appliqué systématiquement au Japon. Ce programme contient les considérations et le cadre suivants concernant le futur système d'AIR au Japon :

- À compter de 2004, tous les ministères et services doivent procéder à des AIR à titre expérimental.
- Les obligations de réaliser une AIR seront consignées dans la loi sur l'évaluation de la politique des pouvoirs publics.
- Les consultations sur les propositions de réglementations en vertu de la Procédure de consultation publique devraient comprendre des AIR.

Encadré 2.4. **Meilleures pratiques en matière d’AIR**

1. *Maximiser le soutien politique en faveur des AIR.* Les principes de la réforme et la réalisation d’AIR devraient être entérinés par les pouvoirs publics au niveau le plus élevé. Les ministres devraient être tenus de vérifier que les AIR ont été bien faites.
2. *Répartir avec soin les compétences entre les différents responsables chargés du programme d’AIR.* Confier aux responsables des réglementations la responsabilité de mener à bien les AIR permet de mieux les y associer et de les intégrer au processus de décision. Un organisme central doit être chargé de superviser le processus d’élaboration des AIR et d’en garantir la cohérence, la crédibilité et la qualité. Il doit disposer de l’autorité et des compétences nécessaires pour s’acquitter de cette tâche.
3. *Former les responsables des réglementations.* Il faut veiller à mettre en œuvre des programmes officiels et bien conçus afin de doter les responsables des réglementations des compétences requises pour mener à bien des AIR de qualité.
4. *Utiliser une méthode analytique cohérente mais dépourvue de rigidité.* Il conviendrait d’adopter le principe de l’analyse coûts-avantages pour toutes les réglementations, mais les méthodes d’analyse choisies peuvent être différentes tant qu’elles permettent de repérer et d’évaluer tous les effets positifs et négatifs appréciables et d’intégrer les analyses quantitatives. Des lignes directrices obligatoires devraient être diffusées pour maximiser la cohérence de ces études.
5. *Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données.* La qualité des données est essentielle à la pertinence des études. Il conviendrait de bien préciser les critères de qualité des données considérées comme acceptables et de proposer des méthodes permettant de collecter des données de qualité au moindre coût et dans les délais voulus.
6. *Cibler les efforts consacrés à la réalisation d’AIR.* Il conviendrait de cibler les ressources sur les réglementations qui ont, ou auront, le plus d’impact et le plus de chances d’être modifiées. Il faudrait donc mener des AIR pour tous les projets de textes importants, qu’il s’agisse de projets de loi, de règles ou de décisions ministérielles.
7. *Intégrer les AIR dans le processus d’élaboration des politiques, en commençant à un stade aussi précoce que possible.* Les responsables des réglementations devraient considérer que la contribution apportée par l’AIR fait partie intégrante du processus de décision au lieu de le considérer comme une obligation supplémentaire répondant à des considérations extérieures.
8. *Diffuser les résultats.* Les décideurs sont rarement des analystes. Il conviendrait donc de communiquer les résultats des AIR de manière claire en explicitant les effets concrets attendus et les différentes options possibles. L’utilisation d’un cadre commun contribue à une communication efficace.
9. *Associer le plus possible les intéressés.* Les groupes d’intérêts devraient être largement consultés en temps voulu. Cela conduit, selon toute probabilité, à envisager un processus de consultation en plusieurs étapes.
10. *Procéder à des AIR pour les réglementations en vigueur comme pour les réglementations nouvelles.* Tous les examens des réglementations en vigueur devraient comporter la réalisation d’AIR.

- Le CPRR et le MGPIPT coopéreront avec divers ministères pour fixer les lignes directrices des AIR et s'enquérir de l'expérience de ceux qui ont déjà procédé à des AIR à titre expérimental.
- Avant de rendre une AIR obligatoire pour toutes les réglementations, le gouvernement spécifiera une période d'essai et les conditions relatives aux examens exécutés durant cette période.

Il s'agit maintenant de concrétiser les engagements concernant les AIR et de les rendre opérationnels. Le Programme de réforme de la réglementation ne prévoit rien à ce sujet. Les meilleures pratiques de l'OCDE pour les AIR indiquées plus haut pourraient fournir d'importantes lignes directrices en vue de la création d'un système d'AIR au Japon. De plus, les enseignements tirés récemment de pays de l'OCDE laissent à penser qu'une attention particulière devrait être accordée aux questions suivantes²³ :

- *Maintenir la dynamique en responsabilisant les ministères.* Il n'est pas facile d'obtenir que les responsables politiques restent attachés à un instrument de prise de décision technique et procédural comme une AIR. Dans plusieurs pays, il s'est avéré utile d'exiger des ministres qu'ils approuvent toutes les AIR relevant de leur portefeuille et qu'ils en garantissent la qualité, ainsi que le respect des directives officielles²⁴.
- *Ordonner et cibler les opérations d'AIR.* En s'efforçant de cibler efficacement les opérations d'AIR, la plupart des pays ont adopté des procédures suivant lesquelles, en fonction de leur impact, les projets de réglementation font l'objet d'évaluations différentes. Idéalement, des AIR préliminaires sont obligatoires pour toutes les réglementations aux effets non négligeables sur les entreprises ou le budget de l'État, tandis que des essais de plus grande envergure sont nécessaires pour les réglementations dont les effets escomptés sont plus importants²⁵.
- *Inclure les effets sur la concurrence et les échanges.* Les examens par pays de l'OCDE ont démontré que la couverture de la politique de la concurrence et des perspectives commerciales dans les AIR est souvent insuffisante et aléatoire. Cela risque d'entraîner des décisions de politique générale présentant de façon incohérente les effets des réglementations sur le commerce et la concurrence. Le système d'AIR devrait être conçu de façon à inclure une évaluation de tous les effets pertinents des réglementations.
- *Suivre et rendre publics les taux d'application.* Un système centralisé d'examen et de vérification devrait être mis en place et assorti des ressources et du mandat appropriés pour réaliser des examens et donner des directives aux ministères responsables de la réglementation lors de la réalisation des AIR. De nombreux pays ont constaté qu'un organe central est nécessaire pour superviser le processus d'AIR et assurer la cohérence, la crédibilité et la qualité voulues. Indépendamment de l'autorité exacte d'un organe central, le fait de faire savoir publiquement dans quelle mesure les responsables de la réglementation respectent les obligations liées aux AIR s'est avéré un excellent moyen d'améliorer les standards des études d'AIR dans ce domaine (« menace d'appréciation négative »)²⁶.
- *Évaluer les AIR.* À mesure que les pays progressent dans l'élaboration de politiques réglementaires, une attention croissante est accordée à l'évaluation du fonctionnement des instruments réglementaires utilisés. L'évaluation des AIR permet d'examiner leur prévisibilité et la transparence du processus, ainsi que d'améliorer la conception et la mise en œuvre de la politique réglementaire²⁷.

Mesures d'examen et de simplification : tenue des réglementations à jour

Des réglementations efficaces aujourd'hui peuvent cesser de l'être demain en raison de l'évolution sociale, économique ou technologique. La plupart des pays de l'OCDE disposent d'une masse de réglementations et de formalités administratives qui se sont accumulées pendant des années ou des décennies sans faire l'objet d'un examen ou d'une révision appropriés. Le rapport de l'OCDE de 1999 a félicité le Japon pour l'ampleur et l'ambition de ses programmes d'examen des réglementations. On examinera ici les efforts déployés par ce pays pour réduire le nombre de permis et de licences et pour simplifier les procédures administratives.

Examen des obligations en matière de permis et de licences. La plupart des programmes d'examen des réglementations depuis 1999 ont pour principal objectif d'éliminer les réglementations visant à équilibrer l'offre et la demande. Le passage de permis et licences *a priori* à des notifications et des rapports *a posteriori* constitue un autre objectif clé. La section du présent rapport a signalé que l'on était parvenu à supprimer la plupart des réglementations relatives à l'offre et la demande. Malgré ces efforts et leur succès dans de nombreux secteurs, des enquêtes régulières effectuées depuis 1985 ont révélé que l'on n'avait que très peu réduit le nombre de permis et de licences *a priori* ainsi que le nombre total de permis/autorisations au niveau national, comme il ressort du tableau 2.3.

Tableau 2.3. **Nombre de permis/autorisations nécessaires au niveau national au Japon**

| | 1985 | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------|------|--------|--------|
| Permis et licences <i>a priori</i> | n.d. | n.d. | n.d. | 5 782 | 5 989 | n.d. | n.d. | 5 394 | 5 591 |
| Notification et rapports | n.d. | n.d. | n.d. | 4 880 | 5 126 | n.d. | n.d. | 4 749 | 4 930 |
| Divers | n.d. | n.d. | n.d. | 455 | 466 | n.d. | n.d. | 478 | 486 |
| Total | 10 054 | 10 581 | 10 760 | 11 117 | 11 581 | n.d. | n.d. | 10 621 | 11 007 |

Source : Gouvernement japonais.

Le nombre pratiquement inchangé de permis/autorisations est assez surprenant compte tenu de la suppression parallèle d'une grande partie de la réglementation visant à ajuster l'offre et la demande. Cela tient peut-être en partie à la déréglementation. Des activités auparavant interdites ou soumises à restrictions sont, après la déréglementation, autorisées sous certaines conditions moyennant l'octroi de permis. Les nouvelles lois relatives à la santé, à la sécurité, à l'environnement et aux entreprises peuvent également avoir rendu nécessaire l'obtention de permis/autorisations. De plus, les chiffres ne révèlent pas de progrès qualitatifs.

Toutefois, le flux régulier de nouveaux permis *a priori* (dans le contexte d'une réduction des réglementations visant à ajuster l'offre et la demande) indique qu'il y a encore des opportunités et des incitations à s'en tenir aux méthodes interventionnistes traditionnelles fondées sur l'application d'une réglementation *a priori* au détriment des notifications et des contrôles *a posteriori*.

Simplification des procédures administratives. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les efforts visant à réduire les charges administratives, mais aussi à atteindre des objectifs plus larges comme une amélioration de la qualité et de l'efficacité des services administratifs s'appuient maintenant pour une large part sur des mécanismes de TI²⁸. La

politique d'administration électronique du Japon a pour but de promouvoir la réforme administrative et de rendre les services publics plus efficaces et conviviaux. Il s'agit de rendre possibles sur Internet toutes les procédures et opérations administratives existantes. Dès avril 2004, 97 % des procédures relevant des autorités nationales (environ 13 000) pourront être effectuées en ligne²⁹.

Ajoutée aux efforts considérables déployés pour que les procédures et opérations administratives puissent être effectuées sur l'Internet, la simplification des procédures administratives pourrait éventuellement être accélérée grâce à la fixation d'objectifs quantitatifs relatifs à la réduction des charges administratives et à la mise en place de mécanismes permettant de mesurer leur impact économique. L'expérience des Pays-Bas et du Danemark laisse à penser que des objectifs concrets dans ce domaine peuvent enclencher une dynamique positive supplémentaire en mettant au jour les procédures inefficaces et en axant les efforts sur les pratiques les plus coûteuses.

Notes

1. La qualité de la réglementation a pour rôle d'assurer un cadre réglementaire dans lequel les réglementations et régimes réglementaires soient efficaces et efficients et créés suivant des processus transparents et fondés sur la responsabilité.
2. Cela ressort également du rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation, qui recommande que les pays « adoptent au niveau politique de vastes programmes de réforme de la réglementation qui fixent des objectifs et des cadres d'exécution clairs » et la recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, qui contient une série de pratiques optimales par rapport auxquelles les politiques de réforme peuvent être évaluées.
3. Voir OCDE (1997). L'OCDE, pour laquelle il s'agit d'un principe clé, recommande que les « réglementations procurent des avantages qui en justifient les coûts, compte tenu de la répartition de leurs effets sur l'ensemble de la société ». Ce principe est connu dans divers pays sous le nom de principe de proportionnalité ou, sous une forme plus rigoureuse et quantitative, de rapport coût/avantages.
4. Keidanren (2003), pp. 14-17.
5. Les zones spéciales sont purement et simplement déréglementées et n'impliquent pas de mesures fiscales (comme des avantages fiscaux).
6. Parmi les exemples de propositions acceptées à l'échelon national, on peut citer : les conditions moins strictes que doivent remplir les diplômés d'écoles internationales pour entrer dans des lycées ou universités du Japon; l'assouplissement de la réglementation foncière relative à la création d'écoles et d'universités; l'autorisation de payer les impôts locaux par l'intermédiaire d'entités privées comme des magasins de proximité. Certaines propositions ont été refusées. C'est ainsi que la gestion d'écoles publiques par des sociétés par actions conjointes n'est pas autorisée, de même que des entreprises étrangères ne peuvent exploiter des compagnies aériennes japonaises, que les infirmiers ne peuvent assurer que des soins de base et que les médecins étrangers n'ont pas le droit d'exercer sur le marché intérieur japonais.
7. MGPIPT (2001), lignes directrices applicables à l'évaluation des politiques.
8. L'instrument de notation de l'évaluation des programmes (PART) inauguré aux États-Unis en 2002 présente de nombreux points communs avec le SEP. Ces deux systèmes d'évaluation fournissent en principe un cadre pour évaluer les résultats des réglementations dans un contexte plus large de « bonne gouvernance » et de performance des politiques. Dans le cadre du PART, les « programmes fondés sur des réglementations » constituent l'un des sept types différents de programmes fédéraux. En utilisant le PART, chaque service de gestion des ressources (généralement au niveau des ministères) de l'Office de la gestion et du budget est tenu d'évaluer tous les programmes relevant de son portefeuille sur une période de cinq ans. Le PART comprend un certain nombre de critères d'évaluation applicables aux performances et à la gestion des programmes. La plupart de ces critères sont identiques pour tous les programmes, indépendamment des instruments utilisés. Le PART se concentre sur les résultats des programmes. Cela permet d'adopter une approche

globale de l'évaluation des résultats des programmes en examinant l'effet combiné des opérations des programmes, par exemple l'effet de plusieurs mesures de réglementation pour atteindre un objectif particulier. Dans le cadre du PART, tous les programmes fédéraux sont notés sur une échelle de 0 à 100 % en fonction des notes obtenues dans quatre domaines : objet et conception des programmes ; planification stratégique ; gestion des programmes et résultats des programmes / responsabilisation. Les programmes font également l'objet d'une note globale (efficace / relativement efficace / adéquat / inefficace / résultats non avérés). Ces notes sont utilisées pour proposer des révisions de la législation et de nouveaux niveaux de financement ainsi que des améliorations de la gestion ou des programmes. Voir www.whitehouse.gov/omb/part/.

9. Aruma (2002).
10. D'après les normes types d'évaluation des politiques : « pour répercuter les résultats d'une évaluation sur le budget, chaque service officiel examine les améliorations et révisions possibles de sa politique en fonction des résultats de l'évaluation et s'efforce d'en tenir compte de façon appropriée dans ses demandes de crédits budgétaires. En outre, les autorités budgétaires doivent s'efforcer d'utiliser comme il convient les résultats de l'évaluation des politiques lors de la formulation du budget. »
11. Dans le cadre de la réforme, on a créé le Bureau du cabinet regroupant les services du Premier ministre, l'Office de planification économique et l'Office de développement d'Okinawa, regroupés avec une partie de l'Office de gestion et de coordination, l'Office de la science et de la technologie et l'Office foncier national. Le Bureau du Cabinet s'est vu attribuer de nouvelles et importantes fonctions consistant à établir des plans et à assurer une coordination sur une grande échelle. Sept directeurs généraux pour la coordination des politiques (*seijatsu-tokatsu*) sont chargés de la coordination horizontale avec et entre les ministères.
12. Voir Noble, G.W. (2003), *Réforme et continuité des conseils de délibérations du Japon (shingikai)*, in Amyx (éd.), pp. 113-133.
13. Les autorités indépendantes en matière de réglementation sont des organismes publics créés en vertu d'une loi et dotés de pouvoirs de réglementation (par exemple mesures coercitives, approbation de l'accès, octroi de licences) opérant sur un pied d'égalité avec les ministres et le pouvoir exécutif. Créées en vertu d'une loi, les autorités indépendantes en matière de réglementation sont, du point de vue organisationnel, distinctes des ministères et exercent des fonctions de réglementation plus ou moins strictement définies dans le domaine de l'application des politiques, hors du contrôle direct des ministères.
14. MGPIPT, communication avec le Secrétariat de l'OCDE, février 2004.
15. *Op. cit.*
16. Gouvernement japonais (2003), pp. 6-7.
17. *Op. cit.*, p. 8.
18. OCDE (2003), à partir de la p. 130.
19. Les directives administratives peuvent être définies comme des « mesures administratives prises par des organes administratifs, mais sans caractère contraignant, qui ont pour but d'influer sur des mesures spécifiques prises par d'autres parties [...] pour atteindre un objectif administratif » (*Shiono*). Elles peuvent également être définies comme « une combinaison variée et mal définie de techniques informelles par lesquelles un ministère s'acquitte de ses responsabilités et obtient ce qu'il veut » (*Bingham*). Parmi les techniques d'orientation administrative figurent les recommandations, les suggestions, les demandes et les avertissements. Source : OCDE (1999), d'après *Shiono, Hiro*, dans « Directives administratives », dans « L'administration publique japonaise », pp. 221-235, et *Bingham, C.* (1989), *Japanese Government Leadership and Management*, St Martins's Press, p. 82.
20. Gouvernement des États-Unis (2003), p. 53 ; Commission européenne (2003), p. 11 ; *Keidaren* (2003).
21. Gouvernement japonais (1999), sections 1.6 et 1.8.
22. <http://search.e-gov.go.jp/servlet/public>.
23. Ces observations sont fondées sur les conclusions des travaux de l'OCDE en cours sur les AIR, notamment ceux de l'Observatoire de l'AIR, OCDE (2004).
24. Au Canada, au Mexique et aux États-Unis, les ministres ou ministres adjoints sont tenus d'approuver les AIR avant leur soumission au Cabinet ou au Parlement.

25. L'**UE** suit une démarche en deux temps. Une AIR préliminaire est exigée pour toutes les réglementations proposées. Un organisme central de contrôle de la qualité sélectionne les principales réglementations pour lesquelles des AIR approfondies sont requises. L'**Australie** exige une AIR pour les réglementations qui ont un impact sur les entreprises. Ces effets se font sentir lorsque les réglementations proposées : 1) régissent l'entrée ou la sortie du marché; 2) contrôlent les niveaux de prix ou de production; 3) restreignent la qualité, le niveau ou la localisation des biens et services disponibles; 4) limitent les activités publicitaires et promotionnelles; 5) restreignent les prix ou les types d'intrants utilisés dans le processus de production; et 6) risquent d'imposer des coûts considérables aux entreprises ou de procurer des avantages à certaines entreprises plutôt qu'à d'autres. Au **Canada**, toutes les propositions de réglementations importantes doivent faire l'objet d'une analyse du rapport coût/avantages. Une réglementation est considérée comme importante lorsque elle implique des coûts supérieurs à CAD 50 millions ou bien si ses coûts sont inférieurs, mais mal acceptés du public. En **Corée**, les réglementations ayant une des caractéristiques suivantes nécessitent une quantification du rapport coût/avantages : i) le coût annuel imposé est supérieur à KRW 10 milliards; ii) le nombre de personnes affectées est supérieur à un million; iii) la réglementation interdit explicitement la concurrence; iv) la réglementation est incompatible avec les normes internationales. Au **Mexique**, il existe trois types d'AIR : « les AIR aux effets très sensibles », « les AIR ordinaires » et « les AIR périodiques ». Pour le premier type de réglementation, il faut fournir une quantification détaillée des coûts et avantages, tandis que pour les deux autres, les impératifs de l'AIR sont moins stricts. Au **Royaume-Uni**, des AIR sont exigées pour les réglementations qui ont un effet non négligeable sur les entreprises, les organismes caritatifs et les activités bénévoles. Les réglementations ayant un impact considérable sont examinées par un service spécialisé du Bureau du Cabinet. Aux **États-Unis**, une quantification des coûts et avantages est exigée pour les principales réglementations, à savoir celles qui imposent des coûts annuels supérieurs à USD 100 millions, qui risquent d'entraîner des surcoûts dans une région ou un secteur particuliers, ou qui ont des effets négatifs sensibles sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité ou l'innovation.
26. Par exemple, la Commission australienne sur la productivité publie chaque année un rapport sur le respect des obligations, imposées par le gouvernement australien en ce qui concerne l'élaboration et l'examen des réglementations. Voir www.pc.gov.au/research/annrpt/reglnrv0203.pdf.
27. Voir OECD/PGC(2004)5 au sujet de l'avancement des travaux de l'OCDE sur l'évaluation des instruments et des institutions réglementaires.
28. Voir OCDE (2003b).
29. MGPIPT (2004), www.apectel29.gov.hk/download/eg_12.pdf.

Bibliographie

- Amyx, Jennifer et Peter Drysdale (éd.), (2003), *Japanese Governance. Beyond Japan Inc.*, Rothledge Curzon, Londres et New York.
- Azuma, Nobuo (2002), « Problems and Prospects of Policy Evaluation System of Central Government in Japan », téléchargé de www.jbaudit.go.jp.
- Bureau du Cabinet (2003), *Special Zones for Structural Reform*, note établie par le Bureau de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle, août.
- Commission européenne (2003), *EU Priority Proposals for Regulatory Reform in Japan*, 16 octobre, Bruxelles.
- Gouvernement des États-Unis (2003), « Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the US-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative », 24 octobre, téléchargé de www.ustr.gov/regions/japan/2003-10-24-reform2.pdf.
- Gouvernement japonais (1999), « Public Comment Procedure for Formulating, Amending or Repealing a Regulation », Décision du Cabinet, 23 mars.
- Gouvernement japonais (2003), « Current Status and Future Outlook on the Japan-EU Business Dialogue Round Table (BDRT) », Recommandations disponibles sur le site www.eujapan.com/roundtable/progress_jap_jan2003.pdf.
- Grier, Jean Heilman (2001), « New Tools for Public Participation in the Japanese Regulatory System », établi pour *Energizing Japanese Politics : New Tools for Citizen Participation*, 24 avril, Washington DC, téléchargé de www.jiaponline.org.

Keidanren (2003), « Measures for the Promotion of New Regulatory Reforms Aimed at Establishing a Private Sector-Led, Self-Management Economic System », *A Regulatory Reform Programme Based on the Nippon Keidanren Vision for Japan 2025*, 20 mai, téléchargé de www.keidanren.or.jp/english/policy/.

Ministère de la Gestion Publique, de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications (2001), *Policy Evaluation in the Japanese Government*, Directives et autres documents téléchargés de www.soumu.go.jp/english/kansatu/evaluation.

OCDE (2003a), *Étude économique sur le Japon*, Paris.

OCDE (2003b), *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2004), *L'Observatoire de l'AIR*, Recueil de pratiques en matière d'AIR dans les pays de l'OCDE, disponible sur le site www.oecd.org/gov.

ANNEXE 2.A1

Mise en œuvre des recommandations de 1999

| Examen des recommandations de 1999 | Mesures prises depuis l'examen de 1999 | Évaluations/recommandations |
|--|--|--|
| I. Politiques réglementaires | | |
| Adopter les principes de bonne réglementation fondés sur ceux qui ont été acceptés par les ministres dans le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. | Les réglementations relatives à l'ajustement de l'offre et de la demande ont été examinées en vertu des principes consistant à « éliminer les réglementations économiques et à maintenir la réglementation sociale au minimum » et à « passer d'un système de d'octroi de licences <i>a priori</i> à un système de contrôle <i>a posteriori</i> ». | Il reste indispensable de disposer d'un ensemble de principes plus clairs et plus détaillés pour orienter les mesures de réforme. Des critères d'examen similaires devraient être appliqués aux réglementations économiques et sociales. |
| Éliminer d'ici à une certaine date toutes les « réglementations relatives à l'ajustement de l'offre et de la demande ». | Les réglementations relatives à l'ajustement de l'offre et de la demande ont été supprimées dans la plupart des secteurs. | Voir ci-dessus. |
| La réforme de la réglementation devrait être élargie et accélérée grâce à la mise au point de plans de réforme sectorielle détaillés indiquant l'ensemble du train de mesures nécessaires pour faire jouer efficacement la concurrence, ces plans devant être exécutés rapidement et faire périodiquement l'objet d'une évaluation publique. | Les Programmes triennaux de réforme de la réglementation sont devenus progressivement plus ambitieux, s'orientant vers des examens sectoriels plus approfondis. Des révisions annuelles permettent d'évaluer les progrès réalisés. | Les activités relatives à la réforme de la réglementation restent fragmentaires. L'adoption de critères concrets d'examen et de réforme faciliteraient peut-être des examens plus détaillés et réduiraient le risque de voir des groupes d'intérêts édulcorer les propositions de réforme. |
| Faire en sorte que les décisions relatives à la réforme de la réglementation soient suivies de décisions concrètes en matière de budget et d'organisation. | Un Système d'évaluation des politiques (SEP) a été institué en 2002. Il permet en principe d'établir plus clairement un lien entre les décisions relatives à la réforme et leurs conséquences budgétaires et organisationnelles. | Élargir le SEP pour couvrir systématiquement les résultats de la réglementation. Renforcer la crédibilité des évaluations en renforçant l'évaluation par des tiers et l'examen par le MGPIPT. |
| n.c. | Zones spéciales pour la réforme structurelle. | Faire en sorte que les mesures positives puissent être évaluées et appliquées au niveau national de façon transparente et aussi efficacement et promptement que possible. |
| II. Institutions réglementaires | | |
| Rendre le Comité de déréglementation mieux à même de formuler des recommandations indépendantes et détaillées par exemple en le plaçant sous le contrôle direct du Premier ministre ou en lui donnant officiellement le droit de formuler des recommandations. | Le Conseil pour la réforme de la réglementation créé en 2001 au sein du Bureau du Cabinet négocie directement avec les ministères compétents au sujet des réformes de la réglementation. Le mandat de trois ans du CRR – rebaptisé Conseil pour la promotion de la réforme de la réglementation (CPRR) – a été renouvelé en mars 2004. | L'influence et les capacités du CRR ont été considérablement renforcées. |
| Élargir le mandat du Comité de déréglementation pour prendre en compte toute la gamme des politiques gouvernementales – au-delà d'une définition étroite de la réglementation – qui entravent la concurrence dans le secteur faisant l'objet d'une réforme. | Le mandat du CRR a été élargi pour couvrir des questions économiques de plus grandes portée concernant la prestation des services sociaux et la politique de la concurrence. | Voir ci-dessus. |

| Examen des recommandations de 1999 | Mesures prises depuis l'examen de 1999 | Évaluations/recommandations |
|---|---|--|
| Élargir et renforcer les compétences analytiques du Secrétariat du Comité à titre de mesure intérimaire avant la création d'un service permanent chargé de la réforme de la réglementation et relevant du Premier ministre. | Le CRR a un effectif de 30 agents recrutés dans le secteur privé et les ministères. | Créer au Bureau du Cabinet un service permanent chargé de vérifier la qualité des nouvelles réglementations et d'assurer une coordination efficace au sein de l'administration pour le processus d'AIR. |
| Dissocier les fonctions de réglementation de celles qui concernent la promotion de l'industrie et de politiques dans des secteurs d'infrastructures clés. | Les fonctions d'élaboration des politiques et de réglementation restent sous le contrôle des ministères de tutelle compétents, bien qu'exercées par différents services des ministères respectifs. Le MECI envisage des configurations administratives différentes. | La séparation des fonctions d'élaboration des politiques et d'application de la loi au sein des mêmes ministères semble être insuffisante pour assurer l'indépendance voulue en matière réglementaire. Une approche plus générale s'impose pour susciter un changement sur un front plus large et pour faire en sorte que les institutions soient conçues selon des principes cohérents de concurrence, de transparence, et de responsabilité quant aux résultats obtenus. |
| III. Instruments et procédures réglementaires | | |
| Définir dans le cadre d'une loi révisée sur les procédures administratives les activités réglementaires autorisées et offrir des recours administratifs et juridiques normalisés aux victimes de mesures administratives. | Le gouvernement a annoncé un réexamen de la LAP. On examinera les raisons de rendre la consultation publique obligatoire en l'incorporant à la LAP, en exigeant plus systématiquement des réponses écrites et l'annonce des critères à respecter. | Si elles sont mises en œuvre et font l'objet d'une application et d'un suivi appropriés, ces révisions ont des chances d'améliorer encore davantage la transparence et la prévisibilité de l'administration japonaise. |
| Trouver de nouveaux moyens de vérifier les formes non autorisées de directives administratives en normalisant les procédures légales applicables aux personnes lésées par des mesures administratives. | Le gouvernement a annoncé un examen du système de contentieux administratif avant le 30 novembre 2004. | |
| Définir les limites de l'action ministérielle dans les lois fondatrices et les lois déléguant les pouvoirs de réglementation à l'administration publique. | Aucune mesure prise. | |
| Assurer l'application effective des procédures de consultation publique et normaliser les procédures pour assurer l'ouverture voulue dans les conseils consultatifs. | Institution de la Procédure de consultation publique (1999) et du système de lettres de désistement d'action en justice (2001). Le gouvernement n'a pas tenu ses engagements d'examiner et de corriger les déficiences de ces deux procédures. | Faire en sorte que les examens répondent aux principales préoccupations concernant la transparence, la communication et l'accessibilité (voir rapport au sujet des recommandations détaillées). |
| Exécuter au niveau de l'ensemble de l'administration un programme progressif d'évaluation d'impact de la réglementation sur la base des meilleures pratiques de l'OCDE, pour toutes les réglementations, aussi bien nouvelles que révisées. | Le gouvernement a décidé le 19 mars 2004 de créer un système d'AIR. | Établir un système d'AIR sur la base des meilleures pratiques de l'OCDE. Une attention particulière doit être accordée à des questions de conception capitales comme la responsabilité des ministères, l'ordonnancement et le ciblage, notamment les effets sur le commerce et la concurrence, le suivi des taux de respect de la réglementation et l'évaluation <i>a posteriori</i> des AIR. |
| Créer un registre centralisé de toutes les obligations réglementaires. | Le Japon est tenu de publier les nouvelles réglementations, accessibles par voie électronique depuis 2001. | Il n'existe pas de vue d'ensemble des réglementations en vigueur. Il conviendrait de créer une seule source de réglementation faisant autorité pour améliorer la transparence et imposer une rationalisation des règles ministérielles. |

Chapitre 3

Politique de la concurrence

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du suivi des évolutions intervenues depuis le rapport de l'OCDE 1999 sur la réforme de la réglementation au Japon (« rapport de 1999 ») et accorde une attention particulière aux suites données à ses recommandations. Le Japon a réalisé des progrès considérables dans les principaux domaines de la politique de la concurrence soulignés dans le rapport de 1999. Parmi les questions clés recensées à l'époque figuraient l'ampleur des dispenses du droit de la concurrence et les aspects de la réglementation nuisibles à la concurrence, notamment la tendance à équilibrer administrativement l'offre et la demande pour contrôler l'entrée sur le marché, et les directives administratives destinées à encourager la coordination entre les secteurs d'activité. Le rapport de 1999 recommandait que les responsables de la réglementation et les ministères sectoriels, notamment ceux qui font traditionnellement l'objet de monopoles comme les télécommunications, l'électricité et les transports, se voient donner pour mission de soutenir la concurrence. En ce qui concerne l'organisme chargé de veiller au respect des règles de la concurrence, la Commission de contrôle des pratiques commerciales (CCPC), le rapport de 1999 demandait de renforcer son indépendance et ses ressources, de rendre plus transparentes ses décisions et ses motivations, et de développer la coopération entre elle et les autres organismes chargés de faire respecter la réglementation. Pour élargir son champ d'application, le rapport de 1999 recommandait des droits d'intervention privée plus larges, ce à quoi on pourrait contribuer en mettant fin à la limitation du nombre de juristes. Enfin, ce rapport appelait l'attention sur le lien existant entre la politique de la concurrence et les problèmes des consommateurs.

Ce rapport de suivi a la même configuration que le rapport de 1999, abordant le droit positif et son application, les institutions et les questions de couverture et de politique générale. Les recommandations du rapport de 1999 et les évolutions liées à leur mise en œuvre depuis cette date sont mises en lumière dans des encadrés. Les progrès de la réforme de la réglementation économique sont dus à la suppression, dans la plupart des secteurs, du principe de l'équilibrage de l'offre et de la demande pour contrôler l'entrée et éliminer la plupart des dispenses du droit de la concurrence. Il est à noter que la dispense pour « monopole naturel » a permis à la CCPC de prendre davantage de mesures contraignantes dans les secteurs en réseaux soumis à réglementation. On a renforcé son indépendance en la transférant au Bureau du Cabinet en 2003. La CCPC dispose d'un nouveau service économique (le Centre de recherche sur la politique de la concurrence) et de ressources nettement accrues, qui lui servent essentiellement à effectuer des enquêtes et à faire respecter la réglementation. Une nouvelle loi prévoit quelques mesures à l'encontre de la tolérance dont l'administration fait preuve dans les affaires de collusion, en accordant à la CCPC de nouveaux pouvoirs pour s'occuper des cas de manipulation d'offres dans lesquels des fonctionnaires sont impliqués. Le recours à une action en justice est maintenant autorisé pour obtenir des jugements ainsi que des réparations, et de nombreuses instances ont été engagées. La décision de mars 2004 du Cabinet concernant le Plan triennal de réforme de la réglementation montre que le gouvernement continue à

soutenir une politique de la concurrence énergique pour permettre un fonctionnement efficace des marchés.

Mieux faire respecter la loi relative à la concurrence est maintenant un objectif hautement prioritaire. À cet égard, la principale cible de la CCPC depuis plusieurs années est la manipulation des offres, qui constitue l'un des plus graves problèmes de politique économique du Japon. Les résultats obtenus sont mitigés. Une action en justice de grande envergure engagée en 1999 a finalement abouti à des condamnations en mars 2004. La suivante, qui date de 2003, visait des récidivistes et s'est également soldée par des condamnations. Une modification de la loi semble avoir rendu les sanctions beaucoup plus lourdes du fait que le montant maximum de l'amende payable par les entreprises a été porté de JPY 100 millions à JPY 500 millions, mais tant que la menace de poursuites ne sera pas plus grande, il ne faut voir dans cette augmentation qu'un geste symbolique. Les cas de récidive et la persistance de la coordination des offres (*dango*) montrent que l'effet dissuasif ne joue toujours pas, malgré les efforts déployés au cours des dix dernières années pour renforcer le système. Un Groupe d'étude sur la loi antimonopole a récemment procédé à un examen approfondi de l'ensemble du système de recours administratifs et judiciaires. Dans son rapport publié en octobre 2003, il a recommandé des réformes majeures du système de mesures coercitives. Il conviendrait surtout de réviser le système de pénalités financières imposé dans la procédure administrative, d'autoriser des mesures contraignantes qui soient davantage en rapport avec les sanctions que prévoient actuellement les principaux autres systèmes juridiques.

3.1. Le droit et son application

Selon la règle fondamentale de la loi antimonopole (LAM), « la monopolisation privée des échanges ou des restrictions déraisonnables à ceux-ci sont interdites » (Sec. 3). Dans la pratique, le principal élément est l'interdiction des pratiques commerciales restrictives, loi la plus rigoureuse que la CCPC peut appliquer aux ententes horizontales sur les prix et aux manipulations d'offres. Bien que les ententes sur les prix soient considérées « en principe » comme des pratiques commerciales restrictives (selon les directives de la CCPC), la CCPC peut encore être tenue de démontrer que la restriction a été sensible ou qu'elle a eu des effets concrets. Cette exigence rend le respect de la loi plus difficile que dans le cadre des systèmes juridiques qui prévoient une véritable règle visant spécifiquement les ententes horizontales sur les prix¹. Les associations professionnelles, source courante de restrictions horizontales, sont particulièrement visées et il leur est interdit d'imposer « de fortes restrictions à la concurrence »². Pour presque tous les autres types de problèmes de concurrence, la CCPC s'en remet essentiellement à la section de la loi qui interdit les « pratiques déloyales » (Sec. 19). Sur ce point, la charge de la preuve est moins lourde, mais la seule sanction que peut imposer la CCPC est l'ordre de mettre fin à l'infraction. La CCPC fait appel à la Sec. 19 pour les cas allant des restrictions à la distribution au refus d'effectuer des transactions et aux décisions d'exclusion, en passant par les cas de discrimination et de ventes liées³.

La LAM comprend également des règles visant les risques particuliers pour la concurrence liés aux positions des entreprises d'une taille exceptionnelle, mais la plupart de ces règles ne sont pas appliquées. En plus de 50 ans, on n'a invoqué que dans 15 cas l'interdiction de la « monopolisation privée » prévue par la LAM (Sec. 3), qui est analogue aux autres mesures légales visant les abus de position dominante. Il apparaît que la CCPC s'occupe généralement d'abus commis par des grandes entreprises, par exemple de

pratiques déloyales. Cette approche, qui n'implique pas le recueil de nombreux éléments probants sur le pouvoir de marché et ses effets, préserve pour les « questions horizontales » les moyens d'action coercitive disponibles, mais elle risque aussi d'être moins efficace contre les pratiques monopolistiques que la perspective d'amendes ou de démantèlement auxquels les autorités peuvent recourir en Europe et aux États-Unis. La restructuration et le démantèlement des entreprises monopolistiques semblent être autorisés par la règle spéciale relative aux « situations de monopole » (Sec. 8-4) mais cette règle n'a jamais été appliquée. En particulier si cette disposition statique et purement formelle est supprimée, on devrait envisager d'autoriser les démantèlements et des recours structurels similaires dans les cas appropriés relevant de la Sec. 3, comme l'a recommandé le groupe d'étude⁴. La suppression de la dispense pour « monopole naturel » de la LAM en 2000 a permis à la CCPC d'accorder davantage d'attention aux questions concernant l'accès aux réseaux. La CCPC a en particulier été saisie de plaintes visant des entreprises de télécommunications en place, coupables de discrimination à l'égard des arrivants sur le marché au sujet des systèmes d'ADSL, des services et de pratiques de fixation des prix.

Le rapport du Groupe d'étude comprenait des propositions concernant de nouvelles modifications de la loi sur les entreprises en position dominante. Les règles de la LAM sur la fixation parallèle des prix dans les secteurs d'activité concentrés ne se sont pas révélées utiles ou importantes dans la pratique, et elles devraient être éliminées. L'autre recommandation majeure dans ce domaine a consisté à autoriser la CCPC à ordonner l'accès à des « installations essentielles ». Bien que le fondement sur lequel repose cette réglementation de la discrimination et le refus d'effectuer des transactions aient des équivalents dans plusieurs autres systèmes juridiques, définir les circonstances dans lesquelles une entreprise est tenue de traiter avec des clients et des concurrents potentiels est une tâche complexe et controversée. Il est probable que l'on reviendra sur cette question avant qu'une nouvelle proposition officielle ne soit formulée concernant une nouvelle législation. Le contexte commun à ces questions sujettes à polémique, ce sont les monopoles traditionnels « en réseaux » comme l'énergie, les télécommunications et les transports, mais des problèmes qui se posent dans beaucoup d'autres secteurs d'activité, des services financiers au logiciel, peuvent également être appréhendés dans les mêmes termes. En principe, la CCPC pourrait déjà s'occuper de ces comportements en vertu de la Sec. 3. Certes, de nombreux cas relevant de la Sec. 3 seraient complexes et exigeraient beaucoup de temps, et des recours pourraient être difficiles à concevoir. On peut se demander si, en vertu de la Sec. 3, on pourrait rétablir ou créer des conditions permettant à la concurrence de jouer, par exemple par la divulgation d'informations. La complexité de ces problèmes et de leurs solutions incite également à faire preuve de prudence en ce qui concerne la conception de la réglementation à y appliquer. En fait, si la CCPC se saisissait d'un plus grand nombre d'affaires relevant de la Sec. 3 concernant la lutte contre les comportements monopolistiques, on disposerait d'une plus vaste expérience en la matière. La CCPC pourrait faciliter le processus en élaborant des lignes directrices sur l'interprétation de la Sec. 3 dans ces circonstances.

Les normes en matière de fusions fixées dans les directives de la CCPC sont en cours de révision. La règle de la LAM sur les fusions interdit celles qui peuvent avoir pour effet d'entraver sérieusement la concurrence dans un secteur commercial particulier. Les directives actuelles, adoptées en 1998, décrivent les conditions naturelles qui permettraient un processus normal de fusion ne nécessitant pas de complément d'information : une part de marché (après fusion) de moins de 10 %, ou de moins de 25 % si

l'industrie n'est pas oligopolistique, ou si l'entreprise résultant de la fusion n'est pas la première par la taille, et si l'accès au marché est facile par le biais des importations. D'autre part, les directives impliquent que les concentrations de trois entreprises représentant plus de 70 % du marché sont généralement préoccupantes au niveau des fusions horizontales. Pour les fusions verticales ou en conglomérats, il n'existe pas de présomption à base structurelle ni de protection. Les nouvelles directives proposées pour les fusions ont été formulées pour commentaire en mars 2004. Elles incluraient entre autres l'indice HHI maintenant utilisé dans le cadre d'autres systèmes juridiques majeurs, et elles prévoiraient des mesures de protection fondées sur la part de marché et la structure qui s'appliqueraient à tous les types de fusions.

Le processus de consultation préalable à la notification des fusions a été clarifié. En vertu du système statutaire, les parties qui fusionnent doivent informer la CCPC de leurs plans et attendre 30 jours à partir de la date de notification avant d'aller de l'avant. Lorsque la LAM a prévu un seuil de taille d'entreprise en 1998⁵, le nombre de fusions nécessitant l'accord préalable de la CCPC a diminué de 90 %. Cependant, ce processus de notification et d'attente ne permet généralement pas d'examiner et de décider la transaction, et le contrôle effectif des fusions dépend plutôt d'une consultation préalable et de mesures correctives négociées le cas échéant, lorsque des parties à des fusions susceptibles de poser des problèmes s'efforcent d'éviter le risque de voir la CCPC bloquer leurs plans après qu'elles aient entamé la procédure contractuelle officielle. La déclaration de principe de la CCPC de décembre 2002 sur la consultation a pour but de clarifier la procédure informelle en fixant un calendrier pour indiquer aux parties si une fusion nécessite une investigation plus sérieuse et un éventuel recours. Ce sont là des objectifs et non des délais contraignants pour les mesures de la CCPC. Cet engagement représente néanmoins un pas vers le type de processus d'enquête en deux temps qui est en train de devenir la règle dans le cadre des autres grands systèmes juridiques, et il vise à assurer une plus grande transparence. Le processus de consultation prévu dans la déclaration de principe est assorti de la condition suivante : les parties conviennent que la CCPC expliquera son action publiquement à l'issue du processus, même si elle prévient les parties que leur proposition lui pose problème.

La concurrence déloyale représente une part importante des travaux de la CCPC. Une partie seulement de ses mesures coercitives est liée à la protection des consommateurs. En vertu de la LAM, la CCPC a été saisie de nombreux cas de ventes à des prix « injustement » bas, objet habituel des plaintes de concurrents. La plupart des affaires de ce type concernent des ventes à perte, et les différends à ce sujet sont généralement réglés par des avertissements ou des mise en garde, et ils portent le plus souvent sur le secteur des boissons alcoolisées (2 500 cas dans ce seul secteur en 2000) et les stations-service. La CCPC explique qu'elle accorde une attention disproportionnée au secteur des boissons alcoolisées, pour lequel elle a notamment diffusé des directives sur les réductions de prix, parce que les prix de ces boissons ont été libérés en 2000 et que le secteur luttait pour s'adapter à la nouvelle donne. La CCPC applique la législation destinée à protéger les petites entreprises en empêchant les abus de position dominante au niveau des opérations de sous-traitance. La loi sur les primes et les fausses déclarations régleme la publicité mensongère et les offres de primes injustifiables en les traitant comme une forme de concurrence déloyale. Même contre les fausses déclarations qui nuisent effectivement aux consommateurs, une ordonnance est la mesure la plus énergique que la CCPC peut imposer en pareil cas⁶. L'application de la loi sur les primes et les fausses déclarations

Encadré 3.1. **Transparence**

Faire connaître les mesures prises et leurs motivations pour informer le public et les milieux d'affaires des effets et des avantages de la politique de la concurrence et de l'application de la loi.

Dès 1999, la CCPC prenait des mesures pour dissiper les inquiétudes qu'inspirait depuis longtemps le manque de transparence en diffusant des directives détaillées et mises à jour sur ses décisions concrètes et en trouvant des moyens d'expliquer au public les affaires qu'elle avait réglées sans prendre de décisions formelles. Le rapport a demandé instamment à la CCPC de poursuivre ses efforts pour expliquer ses décisions et pour rendre transparent son propre processus de réglementation, en partie pour servir de modèle aux autres ministères. Des explications détaillées des décisions de la CCPC aideraient les entreprises à comprendre leurs obligations et à obtenir le soutien du public pour faire respecter les règles de la concurrence en démontrant comment celles-ci servent l'intérêt général.

Cet effort a clairement porté ses fruits en 2001, lorsque la portée des informations des mesures et politiques de la CCPC s'est accrue sensiblement, en particulier pour les observateurs non japonais. Les fusions constituent une question particulièrement intéressante. Du fait que le processus d'examen n'est pas public, il était difficile d'identifier les transactions qui ont pu être rejetées. En 35 ans, la CCPC n'a refusé officiellement qu'une seule décision de fusion. De plus en plus, depuis 1999, elle s'efforce de faire connaître les principes généraux selon lesquels elle traite les questions de fusion. En 2002, pour la première fois, la CCPC a publié un communiqué concernant une consultation dans le cadre de laquelle elle a fait part de ses préoccupations aux parties, qui ont de ce fait renoncé à leur projet. Le regroupement proposé aurait créé une situation de quasi monopole pour certaines pièces indispensables de machines utilisées pour la production de papier. Informées des objections de la CCPC, les parties ont retiré leur demande. La CCPC a également diffusé en 2002 plusieurs communiqués expliquant les mesures correctives et les opérations qu'elle avait négociées en rapport avec des fusions qui ont finalement été autorisées.

Une part importante du nouveau processus de consultation est le fait que la CCPC souhaite rendre ses actions publiques, ce que les parties qui fusionnent ne désirent pas nécessairement, bien que cela soit très positif pour le grand public. Le processus de consultation sur les fusions et le processus d'examen réglementaire fondamental concordent avec le système de lettres de désistement d'action en justice que le gouvernement a institué en 2001 pour encourager de promptes réactions du public aux demandes concernant l'application ou l'interprétation des lois et réglementations.

implique une certaine auto-réglementation sectorielle par l'intermédiaire de près de cent associations en faveur de pratiques commerciales loyales, et de leurs codes en la matière. La CCPC autorise et contrôle ces institutions et participe à leurs réunions annuelles. Celles-ci servent à fixer, à l'échelon d'un secteur, des normes relatives aux pratiques jugées loyales en vertu de la législation en vigueur. La CCPC souhaiterait qu'elles se concentrent sur la défense des consommateurs et la publicité mensongère.

Encadré 3.2. **Lien entre la politique à l'égard des consommateurs et la politique de la concurrence**

Établir publiquement un lien clair et efficace entre la politique à l'égard des consommateurs et la politique de la concurrence.

Le rapport de 1999 a recommandé de lier plus clairement la politique de la concurrence à la politique à l'égard des consommateurs. Cela impliquerait peut-être que l'on crée un organisme disposant de pouvoirs élargis en ce qui concerne les questions de protection des consommateurs. On pourrait aussi renforcer ce lien en chargeant la CCPC d'appliquer une politique de protection des consommateurs qui serait axée sur le marché et qui compléterait la LAM. Le rapport a fait observer que l'on pourrait s'appuyer pour cela sur le fait que la CCPC est responsable des statuts spéciaux tels que ceux qui concernent les primes et les fausses déclarations et sur les dispositions de la LAM qui peuvent être conçues en termes de politique de protection des consommateurs.

Le Japon ne dispose pas encore d'une loi ou d'un organisme assurant véritablement la protection des consommateurs, en dehors des fonctions de la CCPC dans ce domaine. Dans la mesure où il existe des organismes et des ONG s'intéressant aux problèmes des consommateurs, quelques efforts ont été déployés pour reconnaître des intérêts communs et coordonner des mesures. Le Groupe d'étude sur les opérations intéressant les consommateurs a formulé en 2002 des propositions concernant des éléments que la CCPC devrait prendre en compte dans le contexte de ces opérations. Par ailleurs, des échanges de vues ont eu lieu entre le Bureau chargé des questions de qualité de vie et le Centre national japonais des questions concernant les consommateurs au sujet des opérations qui les affectent. De nouvelles dispositions relatives à la protection des consommateurs sont à l'étude.

3.2. Institutions et procédures

La CCPC a été créée sous la forme d'un organisme indépendant. Pendant plusieurs années, sa réputation d'indépendance a été compromise par son rôle d'organisme extérieur du ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications. Le problème s'est aggravé à mesure que des modifications apportées à la loi ont permis à la CCPC de prendre davantage de mesures coercitives dans des secteurs soumis à l'autorité de ce ministère. Pour mettre fin à cette situation apparemment conflictuelle et pour renforcer l'indépendance de la CCPC en matière d'action coercitive, cette dernière est devenue en 2003 un « organisme extra ministériel » du Cabinet.

La CCPC a concentré son attention sur les infractions qui ont eu les effets les plus négatifs sur le plan économique, à savoir les cartels horizontaux et la manipulation des offres. Elle s'efforce d'être au courant des nouveaux problèmes de politique générale, comme les questions de concurrence dans les domaines soumis à une réglementation sociale, les secteurs en voie de déréglementation et les problèmes liés aux technologies de pointe et aux droits de propriété intellectuelle. Un service spécial sur la technologie de l'information et les services publics a été créé en 2001 au sein du Bureau d'enquête et il est chargé d'affaires concernant l'électricité, les transports par autobus et les télécommunications, mais l'essentiel des mesures coercitives qu'il prend concerne toujours des différends de type classique. La plainte adressée le plus fréquemment à la CCPC concerne les rabais excessifs

Encadré 3.3. Statut de la CCPC

Augmenter la visibilité et l'impact de la participation de la CCPC à l'élaboration des politiques.

Le succès de la réforme dépend de façon critique de la création d'un forum pour discuter et prendre des décisions claires au sujet des questions qui influent sur la concurrence dans le contexte de la politique économique globale. Le rapport de 1999 a demandé à la CCPC de devenir ce qu'elle est théoriquement, à savoir la principale autorité « horizontale » chargée d'évaluer et d'appliquer la politique de la concurrence. Cela nécessiterait que l'on préserve l'indépendance de la CCPC tout en lui permettant de jouer un rôle plus central dans l'élaboration des politiques. Le rapport a suggéré que la CCPC s'appuie sur les rôles qu'elle jouait alors dans le cadre du programme et du Conseil de déréglementation ainsi que sur ses responsabilités statutaires existantes et sur les possibilités de consultation.

Le transfert au Bureau du Cabinet implique un rôle potentiellement accru dans la réforme à l'échelon de l'ensemble de l'administration. Cette perspective est probablement plus importante que le fait de régler le différend apparent lié à la position antérieure de la CCPC au sein du ministère. Cela ne reste cependant qu'une promesse étant donné que son rôle semble être plus ou moins le même actuellement qu'en 1999.

D'autres liaisons organisationnelles avec la réforme, notamment avec le Conseil pour la réforme de la réglementation, sont encore inachevées. Bien qu'il ait été question, à l'époque du rapport de 1999, d'établir un lien officiel entre les secrétariats de la CCPC et du CRR, ce projet ne s'est pas concrétisé. Les relations entre les deux organismes sont cependant satisfaisantes. Le rapport du CRR diffusé il y a deux ans et recommandant le renforcement de la CCPC a abouti au rapport du Groupe d'étude et aux propositions relatives à des mesures coercitives actuellement à l'étude. La nouvelle structure de la réforme de la réglementation envisage à nouveau un lien avec la CCPC, dont le président serait membre du service du « siège » et appuierait le conseil consultatif.

Bien que la CCPC soit appelée à être intégrée au processus de réforme, certains estiment qu'il est plus important qu'elle participe en coulisses aux consultations interministérielles. Il se peut que des conseils discrets, non publics, donnent des résultats dans le cas de certains projets et renforcent la confiance au sein de l'administration, mais cela n'aide guère à mieux faire comprendre au public le rapport existant entre la réglementation et la concurrence.

accordés par des commerces de détail (« excès de concurrence ») tandis que ce sont les manipulations des offres dans le secteur du bâtiment qui font l'objet de la plupart de ses mesures coercitives. Le nombre d'actions en justice a atteint le niveau record de 42 en 2001. Depuis 1999-2000, le nombre total de sanctions imposées (sous forme de surtaxes) a fortement diminué pour tomber de JPY 18 433 milliards à JPY 2.7 milliards seulement en 2002, peut-être parce que les parties insistent pour que les différends soient soumis à un tribunal au lieu de payer la surtaxe exigée.

Certains aspects du processus d'application administrative semblent informels, mais traduisent en fait une attitude réaliste face aux délais et aux coûts de tout le processus d'une action judiciaire. La plupart des ordres d'exécution et des sanctions financières sont imposés par le biais d'une « recommandation » annoncée lorsque les parties ne contestent pas les plaintes de la CCPC et les réparations proposées. Si l'intéressé rejette cette

Encadré 3.4. Ressources de la CCPC

Accroître les ressources économiques et juridiques de la CCPC, lui permettre de prendre des mesures coercitives plus complexes en matière de fusion et de monopole, préparer plus efficacement les affaires de cartel et résoudre les problèmes d'accès au marché.

Pour aider la CCPC à accorder une plus grande attention aux cartels et à la manipulation d'offres, et également à s'occuper de questions complexes de fusion et de position dominante, le rapport de 1999 a recommandé d'accroître le niveau de compétence de son personnel et d'améliorer son éventail de connaissances spécialisées en mettant davantage l'accent à la fois sur l'analyse économique et sur les techniques d'enquête et les techniques juridiques.

Au total, les ressources disponibles pour faire respecter les règles de la concurrence ont continué à augmenter. Le budget de la CCPC a augmenté plus rapidement que celui de l'ensemble de l'administration. Ces moyens (du moins les ressources extra-monétaires) risquent cependant d'être insuffisants pour une économie de l'importance de celle du Japon. Le budget de l'exercice 2004 prévoit pour la CCPC un effectif total de 672 personnes contre 607 en 2002, et 478 seulement en 1991. Les enquêteurs constituent la plus grande partie du personnel supplémentaire recruté ces dernières années. Tous ne s'occupent cependant pas de la politique de la concurrence et de son application du fait que la CCPC est également chargée des affaires de fraude, de commercialisation et de sous-traitance. Elle affirme avoir besoin de plusieurs centaines d'agents supplémentaires pour pouvoir faire respecter la LAM. Les politiques de réforme à l'échelon de l'ensemble de l'administration imposent un plafonnement des recrutements, et la CCPC devrait donc demander à faire exception à la règle à cet égard en arguant du fait que cela serait conforme aux objectifs des réformes.

Le profil de compétences du personnel est cependant plus important que les effectifs proprement dits. Il s'améliore, mais reste insuffisant. Le personnel de la CCPC ne comprend encore que quelques économistes diplômés. Pour faciliter les contacts avec des universitaires de haut niveau, la CCPC a créé en 2003 le Centre de recherche sur la politique de la concurrence au sein de son secrétariat général. Le directeur de ce centre est le Professeur Kotaro Suzumura, de l'Université Hitotsubashi. Ce centre compte à présent huit économistes et six juristes. Le rapport de 1999 a également conseillé de faire appel à des procureurs et autres juristes expérimentés. Un juge assure maintenant la vice-présidence des auditions judiciaires. De plus, la CCPC comprend maintenant trois procureurs, détachés auprès d'elle pour s'occuper d'enquêtes et de contentieux, et également trois avocats chargés de l'instruction des affaires et un autre, des recours en justice.

recommandation, l'affaire est portée devant un tribunal présidé par un autre responsable (ou même par la CCPC elle-même) pour distinguer les fonctions d'accusation et de décision. La procédure judiciaire peut prendre deux ans sinon plus pour aboutir à une décision de la CCPC, dont il peut ensuite être fait appel. L'ensemble de la procédure d'instruction est trop long pour des affaires – telles que les plaintes concernant l'accès aux réseaux – qui demandent à être traitées rapidement, et du fait que des retards sont inacceptables, ces affaires n'aboutissent souvent qu'à un avertissement non contraignant. Les parties exigent de plus en plus des audiences pour pouvoir contester le montant des surtaxes. Plus de 150 affaires étaient en instance à la fin de 2003, contre 35 en 1998 et 91

en 2002. Le Groupe d'étude a formulé des propositions pour simplifier les procédures, et plusieurs d'entre elles ont été incluses dans les plans d'amendement que la CCPC a annoncés en avril 2004. Il serait notamment question de rationaliser la procédure en éliminant le stade de la « recommandation » pour passer directement à celui de l'ordre d'exécution, ce qui assurerait quelques garanties supplémentaires aux parties à ce stade. Pour dissuader un peu plus la partie concernée de faire appel simplement pour retarder le paiement des surtaxes, les intérêts dus sur le montant imposé courraient durant l'appel. De plus, les ordres d'exécution de la CCPC s'accompagneraient de sanctions plus sévères à l'encontre des entreprises qui ne les respectent pas.

Encadré 3.5. **Accords de coopération internationale**

Renforcer les capacités de règlement des problèmes de concurrence internationale en concluant avec d'autres pays des accords relatifs à la coopération et aux mesures contraignantes.

Le rapport de 1999 recommandait de recourir davantage à des accords de coopération bilatérale avec d'autres grands organismes internationaux responsables de la politique de la concurrence. Sans arrangements clairs passés avec les autorités de ses principaux partenaires commerciaux, la CCPC sera de moins en moins à même de prendre en temps opportun des mesures contraignantes précises d'une grande portée internationale.

Depuis lors, le Japon a conclu des accords avec les États-Unis (1999), Singapour (2002) et la CE (2003) et il en envisage d'autres, notamment avec le Canada. Ces accords prévoient généralement une notification, une coopération, une coordination, une demande de mesures contraignantes et l'examen des intérêts majeurs de l'autre gouvernement. Ils aboutissent clairement à un renforcement de la coopération et de la coordination avec les autres autorités chargées de faire respecter la loi. Dans une enquête mondiale réalisée en 2003 au sujet des affaires d'entente sur les prix, des recherches et des interrogatoires ont été coordonnés entre des responsables du Japon, des États-Unis, du Canada et de la CE (Hammond, 2003).

Sanctions prévues en cas d'infraction et propositions de réforme

Le système de mesures contraignantes comprend de nombreux éléments qui ne sont pas tous très efficaces. Les propres procédures de la CCPC peuvent aboutir à des « ordonnances de ne pas faire » (« mesures d'élimination ») et pour certaines infractions ayant des effets sur les prix, au paiement d'une amende appelée « surtaxe ». Si la justice est saisie de l'affaire, à l'issue du jugement correctionnel, un tribunal peut imposer des amendes pénales ou même des peines de prison. Les parties peuvent demander des réparations civiles et maintenant, elles peuvent aussi demander des décisions judiciaires. Il existe en outre certains recours spéciaux pour des situations particulières, comme la cessation des paiements de subventions et la disqualification pour les appels d'offres. La loi semble ainsi menacer les contrevenants de nombreuses conséquences fâcheuses, mais du fait qu'en réalité, des sanctions sévères ne sont que rarement prises, l'effet dissuasif recherché joue moins qu'il n'y paraît. Le rapport de 2003 du Groupe d'étude s'est concentré

sur cette question. En décembre 2003, la CCPC a fait connaître dans ses grandes lignes sa réponse au rapport, après quoi elle a formulé en avril 2004 une proposition plus précise de modifications de la LAM visant à aggraver les sanctions et renforcer les pouvoirs d'investigation.

Le principal changement consisterait à augmenter la surtaxe que peut imposer la CCPC. Celle-ci est semblable aux amendes administratives qu'imposent beaucoup d'autres autorités chargées de faire respecter les règles de la concurrence. C'est là une des principales mesures correctives auxquelles peut recourir la CCPC. Les surtaxes sont imposées pour des infractions comme les ententes sur les prix et la restriction de la production. Elles sont calculées en pourcentage de la valeur des ventes du produit en question par l'entreprise durant la période de restriction. Le taux en est fixé réglementairement et la CCPC ne peut le modifier, indépendamment de tout autre facteur, lorsque cette entreprise réalise des bénéfices réels « injustes » en raison de son infraction, bien que la surtaxe ait à l'origine été conçue comme une mesure administrative destinée à récupérer ces bénéfices. Ce système a pour avantages d'être sûr et simple, ce qui rend probablement les mesures contraignantes plus efficaces. Lorsque le système de surtaxes a été adopté, le taux était si bas – 1.5 % seulement – que la surtaxe ressemblait à un droit de licence pour cartel. Le taux actuel, 6 % des échanges couverts, paraît encore faible par rapport aux autres pays. Les réductions du taux pratiqué pour les infractions commises par des petites entreprises (3 %) et les commerces de détail (2 %) et de gros (1 %) ne font qu'affaiblir encore davantage l'effet dissuasif recherché.

Le rapport du groupe d'étude a recommandé d'augmenter le taux de surtaxe, sans toutefois spécifier de niveau particulier. La CCPC a proposé en avril de doubler plus ou moins les taux actuels. Le taux en vigueur resterait appliqué uniquement aux échanges faisant l'objet de l'infraction. Les taux appliqués aux petites entreprises et aux commerces de gros et de détail seraient également relevés, tout en restant inférieurs au taux de base. La CCPC propose également de majorer d'environ 50 % la surtaxe imposée aux récidivistes.

Ces modifications peuvent également prendre la forme de surtaxes imposées pour une gamme plus large d'infractions à la LAM. Actuellement, la surtaxe ne frappe que les infractions liées à des pratiques commerciales restrictives portant sur les prix, notamment celles qui influent sur les prix par le biais d'un contrôle de la production. La CCPC propose que les surtaxes frappent une gamme plus large d'infractions prévues à la Sec. 3, y compris les pratiques commerciales restrictives au niveau des prix, des volumes, des parts de marché ou de la répartition des clients. Elles s'appliqueraient également aux cartels d'achat. De plus, les surtaxes pourraient frapper les types de « monopolisation privée » qui, en contrôlant d'autres entreprises, ont le même effet sur les prix que les ententes injustifiables. Des amendes ou des surtaxes pourraient être appropriées dans les cas de monopolisation particulièrement notoires, notamment pour les restrictions ou les tactiques d'exclusion qui ont pour effet d'entraver le jeu de la concurrence. Il ressort clairement du rapport du Groupe d'étude et des propositions ultérieures de la CCPC que les surtaxes ne sont pas considérées comme un recours en cas de position dominante sur le marché est utilisée simplement pour pratiquer des prix supérieurs à ce qu'ils seraient si la concurrence jouait.

Les propositions visant à modifier le système de surtaxes ont suscité à nouveau des questions concernant la justification du système et la jurisprudence sur laquelle il repose. Il serait regrettable qu'un long débat sur ces questions retarde le renforcement

indispensable du système de sanctions. En théorie, les surtaxes constituent une mesure administrative pour maîtriser ou prévenir des comportements contraires aux règles de la LAM. Du fait que le taux actuel ne joue pas bien ce rôle, le Groupe d'étude a recommandé de le relever. Dans son rapport, il affirme que le taux actuel permet de récupérer les bénéfices déraisonnables et qu'une augmentation du pourcentage de la surtaxe aura un effet dissuasif accru car la surtaxe sera alors supérieure au gain tiré par le contrevenant des infractions qu'il commet. Il faut pour cela être convaincu qu'un taux de 6 % représente une estimation valable des bénéfices anormaux probablement dus aux infractions. D'après l'expérience des pays membres de l'OCDE en ce qui concerne les ententes injustifiables, les gains dus à une collusion sont souvent très supérieurs à 6 %. Une pénalité financière supérieure au gain réalisé par le contrevenant est compatible avec la théorie économique relative à la dissuasion, compte du fait que l'on risque de ne pas parvenir à identifier le coupable. Pour atteindre un niveau véritablement dissuasif, le taux doit donc être très supérieur à 6 %.

Les rapports entre le système de surtaxe, les amendes pénales et les réparations civiles ont attiré l'attention. Le Groupe d'étude a opposé d'une part un système de « sanctions », impliquant une certaine latitude pour fixer le niveau de celles-ci en fonction de la culpabilité du contrevenant, des pertes subies et des chances de l'identifier, et d'autre part, un système « administratif » de surtaxe à taux fixe qui est censé avoir le même effet pratique de dissuasion économique des infractions, tout en étant plus simple et plus fiable. Du fait qu'en étant fixée en fonction d'un gain injustifié, la surtaxe ressemble à une sanction pénale, le Groupe d'étude a demandé de modifier le principe théorique de la surtaxe en confisquant les bénéfices « injustes » pour recouvrer les pertes infligées à la société, notamment les pertes sociales liées à un « manque à consommer » ou à des distorsions au niveau de la consommation. Il est pourtant dit dans le rapport du Groupe que les surtaxes fondées sur les pertes subies par les victimes et la société ne feront pas double emploi avec les réparations civiles. La motivation initiale du système de surtaxe en 1977 était la confiscation de richesses injustement accumulées, à ne pas confondre avec les amendes pénales déjà prévues. Le concept de recouvrement des pertes sociales exposé dans le rapport du Groupe constitue également un moyen de distinguer la surtaxe de la peine criminelle. Naturellement, en procédant à un ajustement approprié, par exemple en utilisant une somme comme crédit au titre de l'autre incrimination, on peut répondre à ceux qui s'opposent à l'imposition de sanctions et d'amendes criminelles dans la même affaire en y voyant une double incrimination. La CCPC a proposé en avril de déduire la moitié du montant de toute amende criminelle de la surtaxe imposée pour une même affaire.

Une compensation des amendes compensatoires ne modifie généralement guère les surtaxes. Celles-ci constituent un mode de dissuasion financière beaucoup plus important car leur montant peut être très supérieur à celui des amendes, même à un taux de 6 % seulement. Une amende peut être imposée lors d'une condamnation par un tribunal pour infraction à la Sec. 3 ou pour une restriction imposée par une association professionnelle. Le montant maximum d'une amende, qui est de JPY 500 millions (pour une organisation telle qu'une entreprise) est en rapport avec les amendes applicables aux autres délits économiques au Japon, mais il est nettement plus faible que celui des amendes actuellement en vigueur dans beaucoup d'autres pays pour les affaires d'entente sur les prix. Les particuliers en infraction peuvent également recevoir des peines de prison allant jusqu'à trois ans ainsi qu'une amende de JPY 5 millions. L'effet dissuasif pratique de ces châtiments théoriques est difficile à évaluer en raison du faible nombre d'affaires criminelles, ce qui

signifie que des amendes d'un tel montant sont rarement imposées à des entreprises ou à des particuliers. Depuis 1990, six affaires se sont soldées par des amendes, et le montant maximum des amendes imposé à l'ensemble des accusés dans une seule affaire a été de JPY 130 millions. Les peines de prison sont encore plus rares et toujours assorties d'un sursis. Personne n'a jamais été emprisonné pour avoir enfreint la LAM⁷.

Pour que la loi soit effectivement respectée, il faut que les sanctions soient crédibles. Un taux double du niveau actuel serait encore plus bas que le montant maximum des amendes dans la plupart des autres pays. Du fait que le pourcentage de surtaxe est fixe, il n'est pas directement comparable aux plafonds (fixés en pourcentage) applicables aux amendes discrétionnaires. Les amendes prévues dans les autres pays sont généralement très inférieures à ces plafonds. Néanmoins, une comparaison révèle des différences quant à la façon de concevoir une dissuasion efficace. Les systèmes courants en Europe se caractérisent par des amendes administratives pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires total d'une entreprise, et ne pas viser que le commerce en cause. Au Royaume-Uni, les amendes peuvent représenter jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires durant la période d'infraction (jusqu'à trois ans). La Corée, qui conçoit elle aussi son amende administrative comme une surtaxe, a l'intention de porter à 10 % le taux applicable au commerce couvert. Dans plusieurs pays, les sanctions peuvent être fondées sur le gain réalisé grâce à l'infraction ou sur le tort causé, estimé au cas par cas. Aux États-Unis, l'amende peut représenter jusqu'à deux fois le gain réalisé ou la perte subie; et en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, elle peut correspondre à trois fois le montant du gain. En relevant son taux, le Japon se rapprochera de ces niveaux de dissuasion.

Un chiffre très supérieur à 10 % du commerce couvert pourrait être justifié parce qu'il est difficile d'identifier les contrevenants et d'établir la preuve d'une infraction, et également parce que les gains et les pertes liés à des comportements bien enracinés sont en général beaucoup plus importants. Les rapports sur l'expérience des pays de l'OCDE en la matière sont instructifs. Les Pays-Bas ont imposé une amende qui représentait environ 18 % du commerce couvert à un cartel opérant dans le domaine des produits vétérinaires, l'Allemagne, une amende de 12 % à un cartel dans le secteur du ciment et le Canada, une amende de 11 à 20 % à des cartels dans les domaines de l'acide citrique, de la lysine, des vitamines et des sorbats; la CE, une amende de 11 % à un cartel produisant des électrodes de graphite, et les États-Unis, une amende de 46 % à un cartel opérant dans le secteur de la construction navale⁸. Si les torts causés par le cartel servent théoriquement de base au calcul du niveau des amendes et si ces torts sont généralement supérieurs au gain réalisé par le contrevenant, et si le gain réalisé par les contrevenants dans le cadre d'ententes injustifiables représente généralement au moins 10 à 15 % du chiffre d'affaires (estimation confirmée par des études de l'OCDE sur l'expérience de ses membres), un taux fixe de 10 % du commerce couvert serait alors assez faible.

Procédure pénale

On recourt dans une certaine mesure à des peines criminelles, mais la menace qu'elles représentent n'assure pas une dissuasion efficace. Depuis plusieurs années, la CCPC a annoncé une « répression systématique » des infractions horizontales et une politique consistant généralement à réclamer des peines criminelles à leur rencontre⁹. Durant la période de 40 ans qui a précédé l'annonce, en 1990, d'une politique plus stricte, il n'y a eu que six actions pénales et malgré le rang de priorité plus élevé accordé à ces affaires, il n'y en a eu que sept autres depuis lors. Au bout du compte, on n'a pas pris de

sanctions sérieuses. Dans le cas des sept affaires qui ont donné lieu à une action en justice depuis 1990, plus de 60 particuliers ont été poursuivis mais leurs peines ont toujours été assorties d'un sursis. La plus forte amende imposée à une entreprise représentait 80 % du maximum autorisé par le règlement (JPY 100 millions). Ce niveau a été atteint pour la première fois dans une affaire de kérosène en 2004. Une dissuasion inefficace encourage les récidivistes. C'est précisément le cas des entreprises récemment condamnées pour manipulation d'offres.

La possibilité d'engager des poursuites pour infraction à la LAM concernant des ententes sur les prix semble limitée. Avant la récente affaire de compteurs d'eau, la dernière action en justice avait été engagée en 1999 et elle n'a fait l'objet d'une décision qu'en mars 2004. C'était certes une « grosse affaire » impliquant onze entreprises et neuf particuliers accusés d'avoir manipulé les offres concernant la fourniture de kérosène au Service d'autodéfense, et tous les inculpés ont été condamnés (à l'exception d'une entreprise qui avait cessé ses activités entre-temps). Le Conseil d'audit, qui a découvert cette affaire en vérifiant le rôle que le Service des marchés publics y avait joué, a estimé qu'en trois ans, elle avait entraîné au total pour JPY 49 milliards de pertes, chiffre plusieurs centaines de fois supérieur au montant des amendes qui ont finalement été imposées. La CCPC est maintenant saisie de douzaines d'affaires de manipulation d'offres chaque année. Il est toutefois évident que les juges d'instruction ne peuvent s'occuper que d'une seule affaire d'infraction de la LAM à la fois¹⁰. Leurs moyens devraient être renforcés si l'on veut appliquer de façon crédible les peines criminelles prévues par la LAM à l'encontre des cartels horizontaux et pour les affaires de manipulation d'offres. Il faudra pour cela résoudre deux types de problèmes : d'une part, les juges d'instruction acceptent difficilement le transfert d'une affaire au parquet et d'autre part, la CCPC a toutes sortes de difficultés à obtenir les preuves nécessaires (Boling, 2003).

La CCPC a toute latitude pour soumettre une affaire au Procureur général, mais elle ne peut pas engager elle-même des poursuites. Le processus de transfert commence par un dialogue entre la CCPC et le bureau du procureur, afin de déterminer si l'on dispose de preuves suffisantes pour une condamnation, en appliquant le principe de « l'absence de doute raisonnable ». S'il apparaît probable que cette condition sera remplie, les détails du transfert sont réglés, puis approuvés par la CCPC. Les affaires d'infraction criminelle à la LAM sont confiées au Procureur général de Tokyo qui mène l'enquête criminelle avec le concours du Bureau spécial d'enquête du Procureur général du district de Tokyo, spécialisé dans les affaires de délinquance en col blanc et de corruption. Mais en général, les affaires dépendent pour une large part des preuves dont dispose la CCPC (bien que pour l'accusation, une grande partie de ces preuves doive être rassemblée à nouveau conformément aux procédures prévues par le droit pénal).

Les procureurs semblent se méfier des risques liés aux affaires de concurrence. Dans un rapport de 2001 sur la LAM du Conseil de la recherche sur la criminalité des entreprises, créé dans le cadre du Centre de recherche et de formation du ministère de la Justice, il était dit que les valeurs de la concurrence sont relatives et sont affaires de convention, ce qui signifie que les infractions à la LAM ne sont pas comparables à de véritables délits. De plus, le rapport faisait observer qu'il était vain de s'efforcer d'obtenir des peines criminelles car cela empêchait d'engager des poursuites pour des affaires autrement plus graves, si l'on impose déjà des surtaxes par ailleurs. La CCPC a des difficultés à obtenir le type de preuves qui pourrait dissiper ce scepticisme. Il est à noter qu'elle ne peut pas engager des poursuites en cas de refus de répondre aux exigences d'une enquête. Même si elle peut

néanmoins obtenir des preuves qui répondent à sa norme en matière d'assistance administrative, elle ne peut probablement pas en obtenir suffisamment pour justifier une condamnation pénale. De plus, les procureurs japonais hésitent à s'occuper d'affaires douteuses. Le taux de condamnation (tous délits confondus) est de plus de 99 %. Ils peuvent donc être particulièrement peu empressés à établir la preuve d'une entente sur les prix lorsque les perspectives d'une condamnation sont compliquées par l'absence de règle spécifique claire à l'encontre de cette pratique.

Malgré ces problèmes, le principe de poursuites criminelles a des chances d'être retenu. Le rapport du groupe d'étude s'est efforcé de rendre son analyse conforme à l'imposition de peines criminelles pour les délits d'une telle gravité que des mesures administratives sont jugées insuffisantes. Il a recommandé plusieurs modifications techniques des textes juridiques pour assouplir la procédure d'application des peines criminelles, en particulier en diversifiant les instances devant lesquelles une action en justice peut être engagée, ce qui fait que la procédure suivie pour les affaires concernant la concurrence ressemble davantage à celle qui est appliquée pour les poursuites visant d'autres types de délit. La proposition formulée en avril par la CCPC prévoit d'autoriser des mesures d'instruction obligatoires pour les enquêtes criminelles et la possibilité de s'adresser à un plus grand nombre d'instances de telle sorte que les affaires criminelles puissent être jugées par les tribunaux de district (et pour que la Haute cour de Tokyo ne soit pas le tribunal de première instance).

Programmes de clémence

La CCPC se demande s'il convient d'adopter un programme de clémence officiel et comment procéder, en prévoyant des sanctions plus modérées pour les contrevenants qui se font connaître à un stade précoce, pour pouvoir appliquer plus efficacement la loi. Généralement, un programme de clémence implique quelques moyens de varier la sanction de telle sorte que l'agent de la force publique puisse faire preuve de clémence dans les cas appropriés. C'est ainsi que la clémence peut théoriquement consister à réduire ou supprimer les surtaxes imposées à une entreprise. Cela est difficile si la surtaxe est conçue comme une redevance administrative fixe. Néanmoins, comme le droit pénal japonais n'admet généralement pas l'usage de la clémence de cette façon, un programme de clémence devrait être appliqué dans le cadre des procédures administratives. On pourrait par exemple créer dans le cadre de la LAM une véritable sanction sous forme « d'amende administrative », semblable aux sanctions appliquées dans d'autres domaines comme le droit fiscal. Une autre solution consisterait à faire preuve de clémence à l'égard des particuliers en recommandant de ne pas les poursuivre, afin d'obtenir des preuves sur les infractions commises par des entreprises. Une mesure de portée générale pour mettre ceux qui tirent la sonnette d'alarme à l'abri d'actes de rétorsion de la part de leurs employeurs est actuellement à l'étude à la Diète.

Le rapport du groupe d'étude a recommandé un programme de clémence parallèle au système de surtaxes et proposé des moyens de l'appliquer. La loi fixerait un taux de surtaxe plus faible (voire nul) pour une entreprise qui a volontairement informé la CCPC de son comportement avant que celle-ci ne mène une enquête, et qui a volontairement mis fin au comportement en question. D'autres questions et procédures seraient spécifiées dans les directives ainsi que dans les politiques de la CCPC. Conforme aux aspects des programmes de clémence qui ont été élaborés dans d'autres domaines, le programme préciserait bien qu'une dispense totale de la surtaxe ne serait accordée qu'à la première

partie qui se fait connaître la première, et que celles qui se manifesteraient ultérieurement bénéficieraient d'une certaine réduction de la surtaxe en échange de leur coopération. Pour faire en sorte que la clémence en matière de surtaxes ne soit pas incompatible avec d'éventuelles peines criminelles, il faudrait peut-être que la loi elle aussi contienne des précisions sur la responsabilité pénale, bien que l'on puisse arriver à ce résultat en obtenant de la CCPC la promesse de ne pas renvoyer l'affaire devant une autre instance en vue de poursuites. Dans son annonce d'avril, la CCPC prévoit des plans d'immunité ou de réduction des surtaxes suivant des conditions à définir dans le règlement.

Initiatives privées

L'application par les autorités de la loi sur la concurrence est théoriquement complétée par les droits d'entamer à titre privé une action en justice. Pour obtenir des dommages intérêts, la partie lésée peut engager une action en justice suivant une disposition spéciale de la LAM ainsi qu'en vertu des dispositions plus générales du Code civil¹¹. Une demande de dommages-intérêts conformément à la disposition spéciale de la LAM n'est possible qu'après que la CCPC a constaté une infraction, soit après une audience, soit par une décision de « recommandation ». La partie lésée peut alors invoquer la décision de la CCPC (et les éléments de preuve découlant de l'audience, le cas échéant) à l'appui de sa réclamation. La constatation par la CCPC d'une infraction signifie que le contrevenant ne peut pas tenter de se soustraire à sa responsabilité personnelle en prétendant ne pas avoir agi intentionnellement ou avoir fait preuve de négligence. Malgré ces avantages escomptés, il s'est avéré difficiles d'avoir gain de cause. Théoriquement, le recouvrement semble être quasiment automatique mais dans la pratique, les tribunaux ont érigé des obstacles à l'obtention de preuves. De plus, la CCPC prend rarement une décision officielle assortie de dossiers et d'avis fournissant des preuves détaillées sur lesquelles les parties privées au litige puissent s'appuyer, bien qu'elle ait été disposée à donner satisfaction aux plaignants demandant des pièces à utiliser devant le tribunal. Certaines réformes récentes ont visé à rendre plus efficaces les recours privés.

3.3. Mise en œuvre du droit et de la politique de la concurrence

Les interventions ouvertes ou implicites sur des marchés concurrentiels par le biais de directives administratives et d'autres formes d'influence officielle semblent être en déclin, mais les changements sont difficiles à identifier ou à mesurer. Si une entité gouvernementale a un comportement qui entrave la concurrence, il reste difficile de prendre des mesures correctives par le biais de la LAM sauf si l'activité en question est organisée par l'intermédiaire d'une entreprise commerciale. Mais cela n'est pas impossible, comme en témoigne le fait qu'au fil des ans, on a utilisé dans plusieurs cas la LAM pour examiner des activités comme la gestion d'un abattoir par une municipalité, des ventes de cartes de Noël par un ministère et des enquêtes sur les prix réalisées par une société anonyme ayant des liens avec un ministère. La modestie des améliorations apportées grâce à la nouvelle loi, entrée en vigueur en 2003, concernant la responsabilité des fonctionnaires complices de manipulation d'offres montre combien il est délicat d'appliquer la loi sur la concurrence au comportement des fonctionnaires. La CCPC peut ordonner à l'organisme acheteur de tirer la situation au clair et elle peut exiger de lui qu'il prenne des mesures disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire en cause et lui fasse payer une indemnité (après que l'organisme en question a effectué sa propre enquête). La CCPC n'a cependant pas le pouvoir d'imposer une amende ou une autre sanction à l'organisme

Encadré 3.6. **Contentieux privé**

Renforcer le droit de recours à une action en justice en prévoyant une procédure de référé de droit privé, en simplifiant la fourniture de la preuve des préjudices subis dans des affaires de concurrence, et en organisant l'indemnisation des consommateurs et des clients dans les affaires d'ententes sur les prix. Le système de limitation du nombre de nouveaux avocats devrait être supprimé.

Il était dit dans le rapport de 1999 que ces mesures permettraient de consacrer davantage de ressources aux questions liées à la politique de la concurrence, d'assurer un plus large soutien à celle-ci et d'amener d'autres institutions à élaborer d'importants principes de politique générale.

Un nouveau type d'indemnisation est maintenant disponible en vertu de la LAM. Les consommateurs ou les entreprises peuvent solliciter une décision de justice visant à mettre fin aux pratiques déloyales ou à les prévenir (c'est-à-dire des infractions à la Sec. 19) et des restrictions imposées par des associations professionnelles. Toutefois, ces actions en justice n'ont pas nécessairement pour but d'obtenir réparation du préjudice, et certains contrôles sont en place pour décourager les actions dénuées de tout fondement. Ces affaires sont instruites par les tribunaux de district locaux, qui doivent informer la CCPC de la plainte et peuvent solliciter son point de vue à leur sujet. La législation qui a créé ce nouveau recours a également rendu les parties mieux à même d'obtenir des dommages-intérêts après une décision finale de la CCPC. Depuis l'institution, en 2001, de la voie de recours par ordonnance, on a compté 25 affaires (au 1^{er} mai 2004), portant essentiellement sur des restrictions à la distribution. Ce nouveau type de recours sera probablement utile aux plaignants qui ne parviennent pas à persuader la CCPC de la gravité de leurs problèmes, mais il peut également être utilisé pour des affaires importantes.

De plus, certaines mesures ont été prises pour supprimer les restrictions frappant les professions juridiques. Le nombre de nouveaux avocats admis selon la procédure traditionnelle (sur examen) est en augmentation. Il est actuellement de 1 500 et devrait passer à 3 000 en 2010. En outre, on a mis en place en 2004 un nouveau système d'enseignement juridique comprenant des écoles de droit, des examens, et un système d'apprentissage juridique. Un système « d'entrée latérale » pourrait également se développer si des partenariats entre juristes étrangers et japonais sont autorisés.

ou au fonctionnaire. Si l'organisme refuse l'exigence ou l'ordre de la CCPC, il ne s'expose qu'à une publicité négative¹².

La diminution du nombre de dispenses légales de la LAM représente une réforme considérable de la politique de la concurrence. La liste des dispenses explicites n'est plus très longue à présent – on en a compté plus de mille autrefois – et les éléments qui continuent à faire l'objet de dispenses n'ont rien d'inhabituel. Les dispenses pour l'exercice des droits de propriété intellectuelle et pour les coopératives agricoles ressemblent à celles qui sont accordées dans presque tous les pays membres. Les accords entre compagnies d'assurance (autre que l'assurance-vie) liés aux risques et à certains types de couverture obligatoire font l'objet de dispenses, essentiellement afin de permettre une mise en commun des risques et de rassembler les informations nécessaires pour assurer la fiabilité actuarielle voulue. Des accords sur les transports ont permis de faciliter les opérations

Encadré 3.7. Directives administratives

Axer l'application de la loi sur les pratiques qui ont été tolérées ou encouragées par des directives administratives informelles afin de renforcer l'évolution des principes de la réglementation dans un sens opposé à une direction centrale.

Du fait qu'un objectif capital du programme de réforme devrait être de mettre fin à la coordination, favorisée par les ministères, des mesures nuisibles à la concurrence, le rapport de 1999 a demandé que des mesures coercitives exemplaires soient prises pour appliquer les principes énoncés dans les lignes directrices de la CCPC de 1994 sur les directives administratives. En plus de consultations avec les autres ministères par ailleurs invités à cesser d'encourager ou de tolérer des comportements entravant la concurrence, le rapport recommandait la prise de sanctions effectives et visibles à l'encontre des parties privées qui s'efforcent de prendre prétexte de l'autorisation ministérielle pour faire obstacle à la concurrence. Le contrôle par la CCPC des activités des associations professionnelles, sur lesquelles les directives administratives ont un impact très sensible, doit être maintenu et même renforcé.

Les directives de 1994 sont encore en vigueur et une décision du Cabinet de mars 2003 a rappelé aux ministères et organismes officiels compétents que compte tenu de l'orientation des directives administratives en vertu de la LAM, ils devraient au préalable consulter suffisamment la CCPC pour faire en sorte que les réglementations officielles ne soient pas remplacées par des directives administratives entravant la concurrence après la déréglementation. La CCPC ne signale pas, ces dernières années, de nouvelles affaires importantes mettant en cause un comportement qui, selon les parties, devrait être excusé parce qu'il répondait à des consignes administratives. Peut-être grâce aux réformes, il y a eu moins de problèmes que ne le laissait penser le rapport de 1999, ou bien peut-être est il encore trop difficile de s'y attaquer au moyen de mesures coercitives parce que les ministères qui interfèrent avec les marchés sont encore puissants et que les entreprises qui s'en trouvent affectées hésitent encore à se plaindre.

entre les compagnies et de pratiquer des tarifs communs. Les cartels d'exportateurs bénéficient de dispenses, probablement parce que leurs effets éventuels ont tendance à se faire sentir ailleurs. En outre, le contrôle des fusions ne s'applique pas aux acquisitions d'actions ou d'actifs dans les cas de restructuration consécutive à une faillite, où la rapidité et la préservation des actifs revêtent une importance capitale. Naturellement, la suppression d'une dispense ne suffira pas en elle-même à modifier le comportement de l'industrie. Au contraire, une industrie bénéficiant auparavant de dispenses s'efforcera probablement de trouver des moyens de continuer à se comporter comme un cartel, peut-être avec la bénédiction des autorités. On peut citer à cet égard le cas des services portuaires. La dispense de la LAM pour les cartels portuaires a été supprimée à la fin des années 90 mais en 2003, l'association industrielle s'efforçait encore apparemment de contrôler l'entrée et la concurrence.

La suppression de la dispense pour « monopole naturel » en 2000 est intervenue dans le contexte de la libéralisation du marché de l'électricité. Ce changement a permis d'élargir l'application potentielle de la LAM à d'autres secteurs industriels en réseaux. Dans les télécommunications, la CCPC a diffusé conjointement avec le ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications des directives qui décrivent

Encadré 3.8. **Dispenses**

Achever l'élimination et la limitation des dispenses sectorielles et autres prévues par la LAM.

Ces plans étaient en cours depuis de nombreuses années, et à des stades d'avancement très divers. Le rapport de 1999 a constaté qu'il était temps de passer à l'action, de donner suite aux plans déjà annoncés et pour les éléments nécessitant une étude complémentaire, de terminer ce processus et de rédiger une législation pour limiter autant que possible les éventuelles dispenses qui subsistent.

Le processus d'élimination et de limitation des dispenses est pour l'essentiel achevé. Une législation détaillée adoptée en 1999 a aboli le système de cartels de dépression et de rationalisation et une longue liste d'autres systèmes de dispense, tout en limitant la portée de beaucoup d'autres. En mars 1999, on comptait 57 systèmes de dispense de la LAM et leur nombre avait été ramené à 21 à la fin de 2003. On en trouvera une récapitulation en annexe. Dans le cadre d'un grand nombre de ces systèmes, des accords particuliers doivent être approuvés individuellement pour faire l'objet de dispenses et, dans le cas de plusieurs d'entre eux, aucune dispense n'a été approuvée récemment (même avant l'abolition, certaines dispositions relatives aux dispenses n'étaient plus appliquées; c'est ainsi que le dernier cartel de dépression a été liquidé en 1989). Les accords faisant l'objet de dispenses en vertu d'une loi particulière doivent généralement être approuvés par le ministre compétent, après consultation avec la CCPC ou notification de celle-ci. Cette approbation, conformément à ces systèmes législatifs, n'est généralement accordée que si la réalisation de l'objectif poursuivi par la législation nécessite l'octroi d'une dispense. Certaines normes de concurrence sont généralement imposées également, comme le principe de non-discrimination. Souvent, la « dispense » ne s'applique pas aux pratiques déloyales interdites par la LAM.

les comportements qui contreviendraient à la fois à la LAM et à la loi sur les télécommunications. Des directives similaires concernant l'électricité et le gaz naturel ont été élaborées conjointement par la CCPC et le MECI. La coordination avec les responsables de la réglementation sectorielle est manifestement informelle, sans protocoles ni règles explicites exigeant une action commune, la saisie de tel ou tel organe pour une affaire particulière, ou un accord entre eux sur les constatations faites au sujet du pouvoir de marché.

Les principaux éléments qui contribuent encore à la limitation du champ d'application de la LAM sont le système de dispenses applicable aux organisations coopératives de petites et moyennes entreprises. Ce système exempte seulement les groupes coopératifs qui se plient aux règles de la LAM et ne s'applique pas aux pratiques déloyales ni aux restrictions flagrantes de la concurrence qui aboutissent à des hausses de prix « injustes ». Du fait de cette réserve, il est difficile de déterminer quel est l'objectif de la dispense car il n'y a pas lieu de l'appliquer à des comportements qui n'enfreignent pas la loi en tout état de cause. La dispense semble certes avoir un effet, ne serait-ce qu'en indiquant que la législature ne prend aucunement ces questions à la légère. Il est très rare que des mesures coercitives soient prise à l'encontre d'une coopérative de PME ayant dépassé les limites réglementaires. Les PME ont également pu profiter d'une exemption qui permet à des accords sur les prix et les heures d'ouverture d'empêcher une « concurrence excessive » pour des services personnels comme la coiffure. Bien qu'une

Encadré 3.9. Une responsabilité élargie pour la politique de la concurrence
Inclure explicitement dans les mandats des ministères sectoriels et des autorités
en matière de réglementation la responsabilité de défendre les principes
de la concurrence et de les faire respecter.

Il était dit dans le rapport de 1999 qu'en chargeant les autres ministères de supprimer les contraintes pesant sur la concurrence dans leur propre domaine de compétence, on élargirait également le champ de la politique de la concurrence et l'on en ferait ressortir toute l'importance au plan horizontal. Pour maintenir la responsabilité centrale de la CCPC, il conviendrait également de charger les ministères de la coordination avec la CCPC afin de pouvoir la saisir rapidement des questions relatives aux mesures coercitives. Le rapport de 1999 a suggéré que l'on dote les principaux ministères de bureaux antitrust qui collaboreraient avec la CCPC et conseilleraient les industries quant aux obligations dont elles doivent s'acquitter. Ces mesures pourraient s'inscrire dans le cadre des révisions des lois fondamentales des ministères en vue de clarifier les rapports entre l'administration et le marché conformément aux recommandations figurant au chapitre 2 du rapport de 1999.

Cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre. Dans les télécommunications, l'un des objectifs de la réglementation est maintenant de « promouvoir la concurrence ». Les autres objectifs poursuivis sont « l'intérêt public » et le « développement harmonieux » du secteur. Ces concepts vastes et mal définis donnent une latitude considérable aux responsables de la réglementation. Néanmoins, celle-ci met souvent l'accent sur l'aide à apporter aux nouvelles entreprises affrontant la concurrence pour surmonter les obstacles causés par les entreprises déjà en place. Toutefois, les entreprises propriétaires d'installations ont été peu nombreuses à faire leur apparition sur le marché, contrairement aux entreprises de services et de télécommunications mobiles. La controverse se poursuit quant à la question de savoir si les obligations de service universel et les politiques de redevance pour interconnexion défendent les intérêts des entreprises en place depuis longtemps. La CCPC a pris quelques mesures coercitives dans le secteur des télécommunications, mais sans les coordonner avec les responsables de la réglementation. Elle est actuellement saisie d'une affaire concernant les redevances exigées par la NTT pour les services à domicile par fibre optique, question qui a également fait l'objet de directives du ministère au titre de la loi sur les télécommunications.

En revanche, dans le secteur de l'électricité, le principe de la promotion de la concurrence ne figurait pas parmi les objectifs de la réglementation sectorielle. Le ministère (MECI) conserve encore la double fonction de développement et de réglementation du marché. Son approche de la réglementation évolue lentement de la prescription au suivi, en prévision d'une intensification de la concurrence sur le marché. Celui-ci s'y adapte progressivement : lorsque les ventes aux consommateurs utilisant plus de 500 kW sont devenues contestables en avril 2004, la compagnie d'électricité du Kansai leur a accordé, pour leur consommation diurne, des réductions de tarif pouvant atteindre 20 %. Le gaz naturel relève également du MECI et la réglementation est conçue de façon à encourager une intensification progressive de la concurrence. Une nouvelle législation renforcera les dispositions relatives à l'accès de tiers aux terminaux et pipelines de GNL, tout en prévoyant une séparation et une non-discrimination dans le domaine de la comptabilité.

coordination entre micro-entreprises puisse favoriser les gains d'efficacité, si l'on prend l'habitude d'accorder trop généreusement des dispenses, cela risque de réduire les pressions de la concurrence dans des secteurs où celle-ci devrait jouer à fond. Depuis des années, la CCPC n'autorise pas de dispenses pour des accords entre ces « entreprises soumises à des règles d'hygiène ». La loi conserve manifestement cette disposition pour assurer une protection symbolique aux PME.

Une autre dispense potentiellement importante permet de maintenir le prix de revente dans le cas des œuvres soumises à droit d'auteur pour promouvoir la culture et préserver la diversité des opinions et la livraison des journaux à domicile. Un certain mécanisme de répartition des risques est commun à ces produits (et l'on constate souvent une dispense similaire de l'application du droit de la concurrence dans d'autres domaines de compétence) et le maintien d'un prix de revente maximum pourrait bien être à l'avantage des consommateurs dans certains cas. Il est cependant tout à fait anormal d'accorder une dispense totale par rapport à une règle fondamentale. Une autre série de consultations sur cette dispense entre les éditeurs, les défenseurs des droits des consommateurs et la CCPC a commencé en 2003.

La question de savoir comment la politique de la concurrence devrait s'appliquer aux problèmes sociaux prend de l'importance. Au Japon, cette question inclut non seulement l'éducation et la santé, mais aussi l'agriculture. La législation applicable à l'agriculture exempte les coopératives agricoles de la LAM en renvoyant à la dispense accordée aux coopératives de PME. Le Conseil pour la réforme de la réglementation se demande s'il convient de réexaminer la portée de cette exemption. Dans le cadre d'une expérience qui pourrait être importante, des réformes engagées dans certaines zones spéciales permettent aux entreprises de se livrer à l'agriculture (en louant des terres). La même question, à savoir le fait que l'autorisation d'opérer dans un nouveau secteur dépend de la forme d'activité économique, se pose pour d'autres services publics et sociaux. Ces préférences peuvent fausser la concurrence. Les décisions des autorités sur l'entrée dans le secteur des services de santé ou d'enseignement favorisent les entités considérées d'un point de vue technique comme « à but non lucratif ». La décision d'autoriser ou non l'entrée d'un nouveau prestataire de services à but lucratif dépend des conseils locaux, qui comprennent des représentants des prestataires de ces services « à but non lucratif » qui sont déjà en place.

3.4. Études de politique générale et sensibilisation

L'accumulation régulière de réformes progressives au cours de la dernière décennie, souvent encouragées par le Conseil pour la réforme de la réglementation et la CCPC et son Groupe d'étude sur les réglementations officielles et la politique de la concurrence, a entraîné de profonds changements du système réglementaire japonais qui favorisent la concurrence. Mais surtout, les contrôles administratifs des prix et de l'entrée qui étouffaient la concurrence ont dans l'ensemble été supprimés.

Depuis le rapport de 1999 sur la réforme, le Groupe d'étude de la CCPC sur la réglementation officielle et la politique de la concurrence a réalisé ou formulé plus de dix études et recommandations sur la politique de la concurrence et la réforme dans les secteurs de l'électricité (deux rapports), du gaz naturel, des lignes aériennes intérieures, des services postaux, des services publics, des télécommunications et de la radiodiffusion (trois rapports) et de la réglementation sociale. Dans le cadre du plan de réforme actuel, les

Encadré 3.10. Équilibrage de l'offre et de la demande

Éliminer tous les aspects « équilibrage de l'offre et de la demande » des permis, licences et autres formes de conseil ou d'intervention, officielle ou informelle, dans un délai précis, d'un an par exemple. Fixer des dates de caducité automatique de préférence dans un délai de deux ans maximum pour toutes les contraintes qui subsistent dans ces domaines.

La principale recommandation du rapport de 1999 concernait la suppression de toutes les fonctions « d'équilibrage de l'offre et de la demande » qui servaient à contrôler et prévenir une entrée sur le marché favorable à la concurrence. Le programme de réforme qui était envisagé alors promettait d'aller dans la bonne direction, mais le rapport a constaté que son contenu concret était malheureusement limité et que les délais étaient imprécis. Les principales contraintes telles que la limitation de l'entrée dans le secteur des transports étaient bien connues et le rapport a recommandé de fixer un délai bref et ferme pour leur abolition.

Après les quelques mesures prises dans le cadre du premier plan triennal de réforme (1995-1998), le rythme du changement s'est accéléré. Les réglementations fixant les prix et contrôlant l'entrée sur le marché en fonction de l'évaluation ministérielle de l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché ont été supprimées pour le camionnage, les compagnies aériennes, les ports, le pétrole, le logement, le secteur bancaire, les titres et les télécommunications. Une réforme similaire des services de taxi est actuellement en cours, bien que l'attachement au principe invoqué soit ambigu : le contrôle de l'entrée sur le marché fondé sur des considérations d'offre et de demande est théoriquement supprimé, mais le ministre peut intervenir si la concurrence est excessive dans un secteur. Le dernier plan de réforme de la réglementation prévoit que le rapport entre l'offre et la demande ne servira plus de critère pour l'entrée dans le secteur du cabotage.

Il existe cependant des cas de revirement et de résistance. C'est ainsi que les considérations d'offre et de demande ne sont plus censées jouer pour l'octroi de licences relatives à l'implantation de magasins de vente au détail de boissons alcoolisées. Il semblerait toutefois que les bureaux des finances locaux appliquent des lois temporaires pour maîtriser l'offre supposée excédentaire. De plus, en dehors de 9 grands ports, les considérations d'offre et de demande sont encore invoquées pour limiter l'accès au secteur des services portuaires.

soins de santé, la protection sociale, la main-d'œuvre et l'éducation sont les principaux thèmes, et ce groupe d'étude a publié en novembre 2002 un rapport sur la promotion de la concurrence dans le domaine de la réglementation sociale.

Les propositions du groupe d'étude concernant les télécommunications visaient notamment à supprimer la distinction entre les entreprises propriétaires d'installations, à assurer des interconnexions en toute transparence, à intensifier la concurrence pour réduire les redevances d'accès aux interconnexions et à répartir le spectre par des ventes aux enchères. Son rapport doutait que la structure en holding de la NTT puisse favoriser la concurrence et demandait instamment qu'elle réduise son emprise sur les services de téléphonie mobile. Ces recommandations ont été adoptées pour une large part, certaines dans le cadre de la révision de la loi sur les télécommunications proposée par le Conseil des télécommunications, groupe chargé de donner des conseils au ministre. Son rapport

de 2000 demandait la libéralisation de la distribution du courrier commercial en nombre et du service de courrier à valeur ajoutée, et de fixer des seuils quantitatifs bas pour déterminer quels services sont ouverts à la concurrence. Des progrès ont été réalisés en ce sens que l'entreprise publique depuis longtemps en place a été commercialisée en 2003 et que les services ont été en principe libéralisés. Dans la pratique, du fait que l'obligation de service universel telle qu'elle est conçue décourage l'entrée sur le marché lorsque celle-ci est problématique, la concurrence ne joue que pour les services commerciaux.

3.5. Conclusions et recommandations

D'importantes mesures de réforme de grande portée ont été prises, en particulier le recours réduit à l'équilibrage de l'offre et de la demande et la suppression de toutes sortes de mesures autorisant les dispenses d'application de la LAM. Dans les télécommunications, l'autorité réglementant ce secteur accepte d'être chargée de contribuer à une intensification de la concurrence. Les changements sont particulièrement frappants dans les télécommunications, la distribution, le camionnage et les services financiers. Des problèmes dus à la diminution de la concurrence et à la hausse des prix qui en a résulté demeurent dans certains secteurs du fait que des habitudes propres au secteur et liées à la réglementation résistent au changement. La profession juridique s'ouvre, quoique lentement. Les problèmes qui se posent dans divers secteurs sont décrits de façon plus détaillée dans le chapitre spécial sur la concurrence sur le marché des produits dans l'*Étude économique sur le Japon* réalisée par l'OCDE en 2004.

Certains des avantages dus à ces changements sont mesurables, et ils sont spectaculaires. Le Bureau du Cabinet s'est efforcé d'estimer les effets de certains des principaux changements apportés dans le cadre des programmes triennaux de réforme de la réglementation du point de vue de l'accroissement de la rente du consommateur (c'est-à-dire compte non tenu d'effets tels que la baisse des coûts de production). La dernière estimation, en 2003, portait sur les effets des réformes dans les secteurs de la téléphonie mobile, du camionnage, des lignes aériennes intérieures, des inspections des automobiles, de l'électricité, du gaz, du pétrole, des commissions de valeurs mobilières, des assurances, des boissons et denrées alimentaires et des produits dont les prix de revente avaient été stipulés, comme ceux des cosmétiques et des produits pharmaceutiques. Au total, le Bureau du Cabinet a estimé que ces réformes avaient accru la rente du consommateur de JPY 13 400 milliards par an, soit JPY 112 000 par habitant, ce qui représente environ 4 % du PIB. Une part de l'accroissement total de la rente représentant JPY 3 900 milliards est imputable à une réforme que le rapport de 1999 a signalé et qui mettait fin à la réglementation des tarifs et de l'entrée dans le secteur du camionnage.

Le profil de la CCPC dans la réforme s'est amélioré depuis le transfert de cette dernière au Bureau du Cabinet. Elle a pris des mesures pour rendre plus transparentes ses politiques et en particulier les motivations de telle ou telle décision. Elle reconnaît la nécessité d'une analyse économique et d'une compétence juridique plus sophistiquées pour les enquêtes complexes sur les cartels. Des ressources supplémentaires sont consacrées à ces domaines mais elles risquent d'être insuffisantes. Parmi les améliorations apportées à l'application du droit de la concurrence figure la nouvelle forme de recours à une action en justice. Une grande partie de la réglementation économique classique ayant été réformée, la politique de la concurrence s'inscrit maintenant dans un nouveau contexte. Le principal problème consiste désormais à mieux faire respecter la réglementation, en partie pour préserver les avantages de la réforme.

Options de politique générale à envisager

Les sanctions effectivement prises doivent décourager efficacement les infractions graves : les surtaxes doivent être fortement augmentées, d'autant plus que les poursuites pénales restent rares

Les propositions visant à doubler le niveau des surtaxes rapprocheraient le Japon du consensus international qui se dégage actuellement quant à la nécessité d'une action énergique contre les abus les plus graves. Étant basé sur le commerce couvert et non sur le chiffre d'affaires total, le doublement de taux proposé risque cependant de rester insuffisant pour être vraiment dissuasif. Un relèvement de 50 % seulement de la surtaxe imposée aux récidivistes risque de ne pas être suffisant pour attirer leur attention et ce pourcentage devrait probablement être fortement augmenté. Le fait, dans le système de surtaxes, de continuer à faire des distinctions entre les différents contrevenants pose des problèmes. La raison pour laquelle ces distinctions sont maintenues dans le cas des petites entreprises et du commerce de gros et de détail n'est pas qu'il est moins impératif de leur appliquer le règlement dans ces secteurs, mais le fait que le niveau des marges y étant plus faible, des sanctions moins sévères auraient encore un effet suffisamment dissuasif. Même si cela est vrai, le maintien de ces taux inférieurs spéciaux constitue une faille qui nuit à l'application de la réglementation. Si l'on veut que la menace de sanctions pénales soit prise au sérieux, la CCPC doit disposer de pouvoirs d'enquête renforcés et coopérer davantage avec les juges d'instruction afin de rassembler les preuves nécessaires pour pouvoir engager une action en justice et obtenir des condamnations.

Mettre en œuvre un programme de clémence pour identifier et dissuader les cartels

Les propositions relatives à un programme de clémence sont également conformes au consensus qui se dégage actuellement entre les autorités chargées de l'application du droit de concurrence. Un tel système permettrait au Japon de mieux faire respecter la loi et pourrait faciliter la coopération avec d'autres défenseurs de la loi face à de grands cartels qui font du tort aux consommateurs japonais. Lorsqu'ils ont tout intérêt à faire le premier pas (en prenant donc un grand risque dans le cas contraire) et qu'ils ont un certain avantage à se faire connaître même après le début d'une enquête, certains cartels se sont disloqués tant ils étaient pressés d'avouer leurs méfaits. Il convient d'accorder toute l'attention voulue aux questions relatives à la conception et à l'application d'un programme de clémence efficace, par exemple au rapport existant entre le système de surtaxes et les poursuites pénales, et les plans de la CCPC montrent que ce problème a fait l'objet d'une attention considérable. La considération la plus importante est cependant le climat judiciaire, car la promesse de la clémence ne constitue un moyen efficace pour faire respecter la loi que si la sanction potentielle évitée est sévère et crédible.

Renforcer la protection des consommateurs et ses rapports avec la politique de la concurrence

Les consommateurs japonais ne peuvent toujours pas faire entendre leur voix comme il conviendrait, et la loi doit leur assurer une protection accrue. Le rapport entre l'application du droit de la concurrence et les intérêts des consommateurs n'est pas encore suffisamment clair. Du moins, ce n'est pas le nombre étonnamment élevé d'actions engagées par la CCPC pour prix de bradage qui convaincra les consommateurs japonais que l'application de la loi sur la concurrence sert leurs intérêts. Les lois et les institutions qui les protègent doivent être renforcées. En confiant cette responsabilité à la CCPC, on

Tableau 3.1. **Mise en œuvre des recommandations de 1999**

| Recommandation de l'examen de 1999 | Mesures prises depuis l'examen de 1999 | Évaluation et recommandation |
|--|---|--|
| Renforcer le droit de recours à une action en justice en prévoyant une procédure de référé de droit privé, en simplifiant l'établissement de la preuve de dommages dans les affaires de concurrence et en facilitant l'octroi de réparations aux consommateurs et aux clients dans les affaires d'entente sur les prix. Le système de limitation du nombre de nouveaux juristes devrait être supprimé. | Les consommateurs ou les entreprises peuvent maintenant demander une décision judiciaire pour réprimer ou prévenir des pratiques et restrictions injustes imposées par des associations professionnelles. Le nombre de nouveaux avocats admis sur examen augmente. Il devrait passer de 1 500 en 2004 à 3 000 en 2010. Un nouveau système d'enseignement juridique mis en place en 2004 offrira un autre moyen d'accès à la profession. | Le nouveau système de droit de recours à une action en justice constitue un moyen de recours utile, en particulier pour les différends mineurs et les plaintes de concurrents. On peut maintenant l'utiliser pour des affaires importantes en vertu de la Sec. 3 dans les cas de restrictions abusives et de monopolisation privée. Dans ces cas, la CCPC reste le principal, sinon le seul, organe de décision. |
| Renforcer la visibilité et l'impact de la participation de la CCPC à l'élaboration des politiques. | La CCPC a été transférée au Bureau du Cabinet en 2003. | Le renforcement des liens avec le processus de réforme de la réglementation, promis en 1999, serait encore utile. L'image d'indépendance de la CCPC pourrait être encore améliorée par la nomination de commissaires venus des horizons les plus divers. |
| Prévoir explicitement dans les mandats des ministères sectoriels et des autorités réglementaires la responsabilité de faire connaître et respecter les principes de la concurrence. | Mesures prises pour les télécommunications, mais non pour d'autres secteurs tels que l'électricité. | Il serait également utile de rendre explicite la responsabilité de soutenir la concurrence dans les domaines des transports et de l'énergie. |
| Établir clairement et publiquement un lien effectif entre la politique à l'égard des consommateurs et la politique de la concurrence. | Les consultations entre la CCPC et les organismes de défense des consommateurs se sont poursuivies comme auparavant. | Il faut mettre en place un système de protection plus énergique des consommateurs dans lequel la CCPC aurait son rôle. |
| Achever l'élimination et la limitation prévues des dispenses sectorielles et autres de la LAM. | Mesures prises pour l'essentiel, grâce à l'adoption d'une législation visant à supprimer les mandats légaux ouvrant droit à une dispense. | Il conviendrait de vérifier si les conditions des dispenses qui subsistent sont respectées, en particulier dans le cas des PME. |
| Renforcer les moyens économiques et juridiques de la CCPC afin de lui permettre de prendre des mesures plus complexes pour appliquer la loi dans les cas de fusion et de monopole, d'instruire plus efficacement les dossiers concernant les affaires de cartel et de résoudre les problèmes d'accès au marché. | Les ressources ont continué à augmenter. La CCPC compte actuellement 672 agents, contre 478 seulement en 1991. Un service de politique générale a été créé pour améliorer sa capacité d'analyse économique, et les compétences juridiques de la CCPC ont été renforcées. | L'application plus énergique des règlements et les nouvelles procédures nécessiteront probablement un renforcement encore accru des compétences juridiques. En offrant de meilleures perspectives de carrière, la CCPC serait moins contrainte de faire appel à un personnel détaché. |
| Axer les mesures coercitives sur les pratiques qui ont été tolérées ou encouragées par des directives administratives informelles, pour que les principes de la réglementation s'écartent de plus en plus d'un système de gestion centralisée. | Les directives de 1994 sont toujours en place, et une décision du Cabinet de mars 2003 a rappelé aux ministères qu'ils étaient tenus de consulter la CCPC. | Un suivi continu est nécessaire. Les nouveaux pouvoirs limités relatifs à la participation de fonctionnaires à la manipulation frauduleuse d'offres devraient être utilisés le plus possible. |
| Faire connaître les mesures prises et leurs motivations pour informer le public et les milieux d'affaires des effets et des avantages de l'application du droit et de la politique de la concurrence. | Des informations complémentaires au sujet des décisions sont disponibles sur le site Web de la CCPC et auprès d'autres sources. Le processus de consultation sur les fusions avait pour but d'expliquer les motivations de la CCPC dans des cas particuliers de fusion. | Un recours plus systématique au processus de consultation sur les fusions et d'explication au public des motivations de la CCPC renforcerait la confiance dans la cohérence et les effets de la politique suivie. |
| Éliminer tous les aspects « d'équilibrage de l'offre et de la demande » des permis, licences et autres formes de conseil et d'intervention, officielles ou informelles, dans un délai précis, d'un an par exemple. Fixer des délais de caducité automatique de moins de deux ans de préférence pour toutes les exigences qui sont maintenues. | Action menée à terme pour l'essentiel grâce à diverses mesures éliminant les critères de ce genre pour l'obtention de licences d'accès au marché. | Certaines tâches sont inachevées pour certains aspects des transports, et le même processus consistant à protéger les intérêts des entreprises en place contre la menace de nouveaux arrivants ne devrait pas être autorisé sous la forme de mesures indirectes différentes. |
| Renforcer les moyens nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de concurrence internationale en concluant avec d'autres pays des accords relatifs à la coopération et au respect de la réglementation. | Le Japon a conclu des accords avec les États-Unis (1999), Singapour (2002) et la CE (2003), et envisage de faire de même avec d'autres pays ou organisations. | Ces capacités sont maintenant utilisées. |

Tableau 3.2. **Dispenses de la LAM**

| Ministère ou organisme | Secteur ou description | Base législative | Date de la législation | Dispenses autorisées, 2003 |
|---|--|---|------------------------|----------------------------|
| Justice | Acquisition d'actions d'entreprises en voie de réorganisation | Loi sur la réorganisation des entreprises | 1952 | |
| Éducation, culture, sport, science et technologie | Accords sur les redevances de licences musicales | Loi sur les droits d'auteur | 1970 | |
| Organisme de services financiers | Cartels de compagnies d'assurance | Loi sur les compagnies d'assurance | 1951 | 8 |
| | Assurance obligatoire pour les automobiles et contre les tremblements de terre | Loi concernant les organismes de notation des assurances autres que sur la vie | 1998 | 2 |
| Finances | Cartels de rationalisation | Loi applicable aux associations de magasins vendant des boissons alcoolisées et mesures destinées à assurer des recettes au moyen de la taxe sur l'alcool | 1959 | |
| Santé, main-d'œuvre et protection sociale | Accords visant à empêcher une concurrence excessive | Loi concernant la coordination et l'amélioration des entreprises soumises à des règles d'hygiène | 1957 | 0 |
| Agriculture, foresterie et pêches | Fédération des coopératives agricoles | Loi applicable à l'Association des coopératives agricoles | 1999 | |
| | Groupement des associations agricoles | | 1999 | |
| Économie, commerce et industrie | Cartels d'exportation | Loi applicable aux exportations et aux importations | 1952 | 0 |
| | Fédération des associations de petites entreprises | Loi applicable à l'Association coopérative de petites et moyennes entreprises | 1999 | |
| | Opérations économiques conjointes | Loi applicable aux coopératives de petites et moyennes entreprises | 1957 | |
| Terres, infrastructures et transports | Cartels de transports maritimes (internationaux) | Loi sur les transports maritimes | 1949 | [211] |
| | Cartels de transports maritimes (cabotage) | | 1949 | 10 |
| | Cartels de transports | Loi sur les transports routiers | 1951 | 3 (1) |
| | Cartels d'aviation (internationaux) | Loi sur l'aéronautique civile | 1952 | [292] |
| | Cartels d'aviation (nationaux) | | 1952 | 0 |
| | Cartels de transports maritimes (cabotage) | Loi sur l'Association des transporteurs maritimes (cabotage) | 1957 | 1 (1) |
| | Entreprises de transports mixtes | | 1957 | |

Note : Les chiffres relatifs aux accords internationaux sur les transports maritimes et aériens correspondent au nombre de notifications reçues par le ministère concernant la signature, la modification ou l'annulation d'un accord assortis de dispenses et non le nombre total de ces accords en vigueur. Pour les transports routiers et le cabotage, les accords conclus avec une seule partie peuvent s'appliquer à plusieurs itinéraires ou à différentes questions.

Source : CCPC.

pourrait également contribuer à faire en sorte que l'application du droit de la concurrence défende mieux les intérêts des consommateurs.

Mener à bien le processus d'élimination des contrôles inutiles de l'entrée concurrentielle sur le marché

L'entrée sur le marché est de moins en moins souvent subordonnée à l'octroi de licences ou à d'autres décisions fondées sur le principe de l'équilibrage de l'offre et de la demande. Quelques poches de résistance à la réforme subsistent cependant lorsque les mauvaises habitudes persistent malencontreusement, ou bien lorsque l'on a recours à d'autres mesures administratives pour protéger les entreprises en place contre une concurrence inopportune. Cette recommandation capitale du rapport de 1999 a été mise en

œuvre pour l'essentiel, mais il y aurait encore intérêt à éliminer le reste de ces contraintes, et pour les empêcher de réapparaître sous d'autres formes, il importera d'assurer la pérennité des avantages découlant de la réforme.

Notes

1. La règle initiale de la LAM concernant les ententes sur les prix était une règle de intrinsèquement illicite intrinsèque qui n'était pas censée avoir un effet concret dans ce cas particulier, et elle a été explicitement supprimée dès 1953.
2. Les membres peuvent être tenus de payer des surtaxes. La CCPC tient à jour ses directives sur la conduite des associations professionnelles. Ces directives ont été republiées pour la dernière fois en 1995.
3. Une section séparée permet de désigner les produits pour lesquels des contrats relatifs au prix de revente sont autorisés.
4. Les autres moyens de réglementer les structures de l'investissement industriel sont des vestiges de l'interdiction – à laquelle il a été récemment mis fin – par la LAM des sociétés de holding. Une modification de la LAM entrée en vigueur en 2002 n'interdit plus (Sec. 9-2) à une « société géante » de contrôler la totalité du capital, tout en généralisant l'interdiction de créer une société « concentrant un pouvoir économique excessif », ou de transformer une entreprise existante en une société de ce genre. (Sec. 9). De plus, la détention d'actions par les banques et les compagnies d'assurance est soumise à certaines restrictions.
5. Le seuil de base correspond à des actifs ou à un chiffre d'affaires d'une valeur totale de plus de JPY 10 milliards pour l'ensemble de l'entité et de plus de JPY 1 milliard pour l'entité rachetée.
6. Il existe aussi une loi pénale visant la concurrence déloyale, qui porte sur les infractions concernant la marque ou le pays d'origine, et qui est appliquée par la police et le juge d'instruction.
7. Il arrive que des particuliers soient condamnés pour manipulation d'offres en vertu d'une disposition distincte du droit pénal tandis que les entreprises en cause sont contraintes de payer des surtaxes pour infraction à la LAM.
8. Dans certains de ces cas, le chiffre a été estimé *a posteriori* du fait que la proportion du commerce couvert n'a pas été nécessairement utilisée pour calculer le montant de l'amende.
9. La CCPC déclare « avoir pour politique d'appliquer des sanctions pénales aux infractions qui a) entravent considérablement la concurrence [...] comme les cartels de prix, les cartels qui restreignent l'offre, les accords sur le partage des marchés, la manipulation d'offres et les boycotts, qui constituent des affaires graves risquant d'avoir une influence sur l'ensemble de l'économie; ou b) sont le fait d'entreprises ou d'industries qui sont des récidivistes ou ne prennent pas les mesures appropriées pour éliminer l'infraction, et lorsque les mesures administratives prévues par la CCPC ne sont pas jugées suffisantes pour répondre aux objectifs de la LAM » (CCPC, 2002, p. 6).
10. Il y a cependant eu beaucoup plus de poursuites engagées en vertu des dispositions spéciales du Code pénal concernant des affaires d'obstruction et d'entente délictueuse.
11. De plus, les particuliers peuvent engager une action en justice en vertu de la loi sur l'autonomie locale pour compenser des pertes dues à des pratiques telles que la manipulation d'offres. Ces actions en justice ont été plus nombreuses et efficaces que les demandes de dommages intérêts pour infraction à la LAM.
12. Le fonctionnaire s'expose à des poursuites si ses agissements relèvent de la corruption.

Bibliographie

- Boling, David (2003), « The Role of Prosecutors in Japanese Antimonopoly Law Criminal Cases », *Antitrust*, vol. 17, n° 2, p. 90.
- Hammond, Scott D. (2003), « Beating Cartels at Their Own Game: Sharing Information in the Fight Against Cartels », discours prononcé le 20 novembre à Tokyo lors du Colloque inaugural sur la politique de la concurrence, au Centre de recherche sur la politique de la concurrence de la Commission de contrôle des pratiques commerciales.

- Gouvernement japonais (1998), Commission de contrôle des pratiques commerciales, Directives relatives à l'interprétation de la stipulation selon laquelle « La concurrence risque d'être sérieusement entravée dans un secteur commercial particulier ».
- Gouvernement japonais, Commission de contrôle des pratiques commerciales et ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications (2002), Directives relatives à la promotion de la concurrence dans le secteur des télécommunications.
- Gouvernement japonais, Commission de contrôle des pratiques commerciales et ministère de l'Économie, du Commerce et de l'industrie (2000), Directives concernant les opérations appropriées dans le secteur du gaz naturel.
- Gouvernement japonais, Commission de contrôle des pratiques commerciales et ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (2002), Directives concernant les opérations appropriées dans le secteur de l'électricité.
- Gouvernement japonais, Commission de contrôle des pratiques commerciales (2003), Rapport du Groupe d'étude sur la loi antimonopole, octobre.
- Gouvernement japonais, Commission de contrôle des pratiques commerciales (2004), Projet de directives sur l'examen des fusions (communiqué de presse), 23 mars.
- OCDE (1999), *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, La réforme de la réglementation au Japon*, Paris.
- OCDE (2001), Comité de la concurrence, Rapport annuel sur le Japon, janvier-décembre 2000.
- OCDE (2002), Comité de la concurrence, Rapport annuel sur le Japon, janvier-décembre 2001.
- OCDE (2002), *Lutte contre les ententes injustifiables : effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence*, Paris.
- OCDE (2003), *Les ententes injustifiables : Progrès récents et défis futurs*, Paris.
- OCDE (2004), *Étude économique sur le Japon*, Paris.
- Takeshima, Kazuhiko (2003), président de la Commission de contrôle des pratiques commerciales, « Activités de la Commission japonaise de contrôle des pratiques commerciales en 2002 », exposé fait devant le Comité de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, Parlement, 156^e Session de la Diète, 19 février.
- Taylor, Veronica (2003), « Re-regulating Japanese Transactions : The Competition Law Dimension », in J. Amyx et P. Drysdale, eds., *Japanese Governance*, Londres.
- Uesugi, Akinori (2004), Secrétaire-général de la Commission de contrôle des pratiques commerciales, « Mesures coercitives prises à l'encontre des cartels : la situation au Japon », discours prononcé lors de l'International Cartel Workshop, American Bar Association, New York (5 février).

Chapitre 4

Ouverture des marchés

L'examen de 1999 de l'OCDE traitait du principe de l'ouverture des marchés dans le cadre du système réglementaire du Japon et contenait des recommandations générales concernant la façon dont ce système pourrait tenir compte plus systématiquement de ce principe. Ce rapport était en outre l'un des premiers d'une série sur la réforme de la réglementation dans différents pays. Depuis la fin de ce programme, une évaluation systématique de cette série d'études a permis de faire le point de la situation en matière d'ouverture des marchés¹, et de définir ainsi les « meilleures pratiques types » susceptibles de favoriser l'ouverture des marchés décrites dans le rapport de synthèse intitulé « L'intégration de l'ouverture des marchés dans le processus réglementaire – nouveaux schémas apparaissant dans les pays de l'OCDE ». Les meilleures pratiques types ont été utilisées comme instrument d'analyse pour la présente étude de suivi. Les six principes fondamentaux de l'ouverture des marchés qui servent de base aux meilleures pratiques types ont été légèrement affinés depuis le rapport de 1999 et sont la transparence, la non-discrimination, le rejet des pratiques commerciales restrictives, l'alignement sur les normes internationales, la rationalisation de l'évaluation de la conformité et la concurrence. Ces six principes, dont on s'est inspiré l'OCDE pour évaluer l'ouverture des marchés dans toute sa série d'examens de la réforme de la réglementation dans les différents pays, offrent ainsi une méthodologie éprouvée pour examiner l'ouverture des systèmes réglementaires, ainsi qu'un instrument permettant d'intégrer l'ouverture des marchés au processus de réforme de la réglementation.

Depuis 1999, on a opéré, au niveau de la politique générale et des institutions, des changements considérables annonciateurs de progrès aussi bien qualitatifs que quantitatifs en ce qui concerne l'ouverture des marchés dans le cadre du système réglementaire du Japon. Deux initiatives en particulier laissent espérer de nouveaux progrès au-delà du programme général de réforme de la réglementation auquel a contribué le Conseil pour la réforme de la réglementation. Tout d'abord, l'annonce, le 31 janvier 2003, par le Premier ministre japonais Junichiro Koizumi de son intention d'appliquer des politiques qui doubleraient les apports d'IDE au Japon en cinq ans² semble indiquer que le Japon cesse d'avoir un comportement ambigu à l'égard des activités commerciales étrangères sur son territoire. Les politiques déjà mises en œuvre ou actuellement envisagées pour faciliter les apports d'IDE sont naturellement liées à la progression générale de l'ouverture des marchés dans le système réglementaire japonais. Par ailleurs, un programme de zones spéciales pour la réforme structurelle (zones spéciales) a été inauguré en 2003. Il s'appuie sur l'innovation et l'expérimentation en matière réglementaire au niveau local pour recenser les réformes réussies de la réglementation que l'on peut ensuite envisager d'étendre à l'ensemble de l'économie. L'interaction entre ces deux initiatives et leur impact sur l'ouverture des marchés seront examinés ci-après dans le cadre des sections thématiques portant sur les évolutions récemment observées au Japon concernant les six principes d'ouverture des marchés.

Au niveau institutionnel, il est à noter que la quasi-totalité des organes importants de l'administration centrale qui s'occupent de l'ouverture des marchés sont implantés (ou ont été transférés) au Bureau du Cabinet créé en 2001. Ces organes sont les suivants :

- Conseil pour la réforme de la réglementation (CRR).
- Bureau du Médiateur pour le commerce et l'industrie (BMCI).
- Conseil de l'investissement au Japon (CIJ).
- Centre de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle.
- Système de règlement des différends concernant les marchés publics (SRDMP).

En outre, la Commission de contrôle des pratiques commerciales (CCPC) a été transférée du ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et télécommunications (MGPIPT) et constitue maintenant un organe extérieur du bureau du cabinet. *A priori*, le regroupement de ces organismes au sein d'une seule entité crée de nouvelles possibilités de transparence, de coordination et de synergie au sein d'un ensemble d'organismes officiels exerçant des fonctions administratives liées à l'ouverture des marchés. Le prestige accru (ainsi que l'augmentation de leurs ressources dans certains cas) dû à leur appartenance au bureau du cabinet est particulièrement important dans le contexte japonais. Une analyse des progrès réalisés du point de vue de l'intégration de l'ouverture des marchés au système réglementaire japonais n'a guère été probante, mais la tendance générale semble positive et l'on a mis en place un cadre clair susceptible de favoriser une évolution tangible vers l'ouverture des marchés comme on le verra un peu plus loin dans le cadre des sections thématiques relatives aux principes de l'ouverture des marchés.

Ce suivi a pour but d'examiner les évolutions importantes – et d'autres encore – qui ont eu lieu depuis l'examen de 1999 en s'efforçant de déterminer dans quelle mesure le Japon a mis en œuvre les recommandations formulées dans cet examen, en rendant compte des progrès accomplis pour créer des conditions favorables à la liberté et à l'ouverture des échanges et de l'investissement, et en faisant ressortir les nouveaux défis que doit relever le Japon sur ce front.

4.1. Transparence et ouverture du processus de décision

La transparence et l'ouverture des processus de décision et d'appel constituent des facteurs critiques pour les acteurs économiques nationaux et étrangers lorsqu'ils prennent des décisions commerciales, concernant notamment les échanges et l'investissement. Dans le cas des nouveaux entrants potentiels qui doivent souvent prendre des décisions en n'étant pas aussi bien informés des réglementations que les entreprises en place, la transparence des systèmes de réglementation constitue un facteur clé. Comme l'indique l'examen de 1999, le Japon est le type même de pays où le processus de prise de décision consensuelle est traditionnellement facilité par des mécanismes de consultation informels qui aboutissent souvent à des décisions dictées aux fonctionnaires en vertu de la loi sur les procédures administratives sous la forme de « Directives administratives ». Dans ce contexte, la prise de mesures visant à assurer la transparence peut apparaître comme une contrainte pesant sur des décisions administratives qui n'étaient pas jugées indispensables *auparavant*. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la transparence facilite la concurrence et les échanges et rend le marché japonais plus attractif pour l'investissement aussi bien national qu'étranger.

Fourniture systématique de l'information au public par différents moyens

Bien qu'il ne fasse toujours pas suffisamment connaître les mesures administratives ayant un impact sur la réglementation, le Japon a fait des progrès considérables pour promouvoir la fourniture systématique d'informations au public, notamment en utilisant de plus en plus l'Internet pour diffuser les informations officielles (www.e-gov.go.jp). Ces changements s'opèrent essentiellement dans le contexte de la politique « e-Japan » qui vise à généraliser l'emploi des technologies de l'information dans l'administration publique (voir la section *Transparence et prévisibilité* du chapitre 2 du présent rapport sur la Capacité de l'administration publique à assurer une réglementation de haute qualité pour plus de précisions sur l'utilisation des technologies de l'information au sein de l'administration publique). L'absence de critères de transparence contraignants dans la procédure de consultation publique pour la mise en forme, la modification ou la suppression des réglementations (Procédure de consultation publique – voir ci-après) concernant toutes les ordonnances internes, les notes d'information et notamment les directives administratives continue cependant à ralentir les progrès en matière de transparence au sein du système réglementaire du Japon.

En partie du fait de l'annonce, début 2003, du doublement du montant cumulé des apports d'IDE, les entreprises étrangères et nationales ont désormais de plus en plus de sources d'information. En particulier, l'Organisation japonaise du commerce extérieur (OJCE) a fortement accru sa diffusion de l'information pour faciliter les importations et les apports d'IDE au Japon, en plus de son rôle traditionnel de soutien aux exportations japonaises de biens et services. À présent, l'OJCE propose un portail Internet en anglais de type guichet unique (www.jetro.go.jp/) où l'on trouve toutes sortes d'informations commerciales, notamment l'explication des procédures applicables à l'importation de biens au Japon, des informations sur le marché jusqu'au niveau sectoriel dans certains cas et des informations détaillées sur l'investissement au Japon. Le Bureau du Cabinet du Premier ministre (créé en janvier 2001 pour appuyer les travaux du Cabinet dans des domaines tels que la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés) dispose d'un site Web (www.cao.go.jp/index-e.html) qui donne une vue d'ensemble des orientations de la politique japonaise et de leur évolution. Ces sites font partie de toute une série de sites Internet en langue anglaise qui traitent de l'administration japonaise et qui sont de plus en plus consultés, quoique irrégulièrement. La multiplication et la complexification rapides des informations relatives aux lois et réglementations japonaises sont manifestes. Il convient aussi de souligner la masse d'informations disponibles en anglais, toutefois moins complètes qu'en japonais.

Des procédures claires, transparentes et simples pour élaborer et mettre en application les réglementations et un recours systématique à la consultation publique

Depuis l'examen de 1999, on a pris pour favoriser la transparence, deux mesures qui, sous réserve d'améliorations, pourraient avoir une incidence décisive tant sur le niveau du développement des consultations publiques que sur l'application des règles et réglementations au Japon. La première, en avril 1999, a consisté à mettre en place la Procédure de consultation publique qui fixe les modalités d'un système permettant au public de faire des commentaires dans le cadre du processus d'élaboration des règles. La seconde a été l'instauration d'un système de Lettres de désistement d'action en justice (LDAJ) qui permettent aux entreprises d'exiger des éclaircissements préalables sur les modalités

d'application des réglementations dans certaines situations. Ces deux mesures sont positives mais comportent néanmoins des lacunes qui nuisent à leur efficacité pratique.

La Procédure de consultation publique rend obligatoires les consultations pour la formulation des ordonnances du Cabinet et des ministères, sauf dans les « cas [...] où il est nécessaire de les appliquer promptement, dans les cas d'urgence et pour les questions d'importance secondaire »³. Son impact est toutefois atténué par le fait qu'elle ne s'applique que de façon discrétionnaire aux ordonnances internes, aux notes d'information, aux directives administratives et aux négociations relatives aux accords internationaux. Dans le cadre de la procédure de consultation publique, les commentaires peuvent être sollicités auprès du public (par la poste, par fax ou par l'Internet) ou par le biais d'audiences publiques (*kochokai*).

Au cours de l'exercice 2002, 399 questions ont fait l'objet d'une consultation publique et six seulement n'y ont pas été soumises en raison des exceptions évoquées plus haut⁴. Selon au moins une source d'information étrangère, la Procédure de consultation publique a permis d'augmenter aussi bien le nombre de consultations que la qualité du processus⁵. Entre les exercices 1999 et 2002, leur nombre a augmenté régulièrement, passant de 265 à 399 par an et en 2002, le pourcentage de consultations aboutissant à des modifications préalables de textes réglementaires s'est établi à 14.5 %. Conformément à la recommandation de la Procédure de consultation publique, 51.4 % des consultations en 2002 ont duré un mois ou plus, soit une progression d'environ 10 % par rapport à 1999. Il convient de noter à cet égard que le raccourcissement des délais de consultation pour certaines modifications de la réglementation relevant de la Procédure de consultation publique constitue un sujet de préoccupation constante pour les milieux d'affaires étrangers⁶.

Le système de LDAJ a été mis en œuvre pour permettre aux entreprises de demander des consultations préalables aux organes administratifs pour savoir de quelle manière les lois et réglementations seraient appliquées dans des cas où les lois et réglementations existantes et la jurisprudence ne sont pas suffisamment explicites. Toutefois, certaines caractéristiques du système de LDAJ ne lui permettent pas d'atteindre le niveau de transparence réglementaire auquel on pourrait s'attendre. Les réticences qu'ont généralement les autorités à donner des directives sans équivoque en vertu du système de LDAJ ainsi que l'ambiguïté juridique de ce système, même lorsqu'il est appliqué, ne permettent guère au système de LDAJ d'assurer la transparence voulue au niveau des réglementations. De ce fait, les entreprises qui envisagent d'investir au Japon constatent toujours des défaillances en ce qui concerne la transparence et la prévisibilité du système réglementaire japonais. Les entreprises étrangères qui connaissent généralement moins bien ce système risquent ainsi d'être pénalisées et par conséquent, les lacunes du système de LDAJ pour ce qui est d'assurer la transparence des mesures réglementaires potentielles dans des zones floues de la réglementation pourraient avoir un impact négatif et disproportionné sur l'ouverture du marché japonais à l'IDE, en plus de ses répercussions sur l'investissement national.

Des procédures d'appel claires, transparentes et efficaces, et des efforts visant à assurer la transparence dans certains domaines

Deux organismes publics spécialisés dans les questions soulevées par les entreprises tant nationales qu'étrangères à propos des réglementations entravant l'accès au marché japonais ont été transférés au Bureau du Cabinet en 2001. Il semble que la visibilité accrue qu'assure ce changement laisse espérer une plus grande efficacité de la part du SMCI (qui

s'occupe des questions relatives à l'accès au marché⁷) et du SCMP (qui s'occupe des marchés publics). Il est à noter que ce changement organisationnel a été réalisé en 2001, date à laquelle aucun de ces deux organismes n'avait, de l'avis général, atteint les objectifs prévus par leur mandats. Dans le cas du SMCI qui, en septembre 2002, avait traité 1 035 affaires, une évaluation récemment réalisée par le Conseil du Médiateur pour les questions d'accès au marché, autorité de tutelle du SMCI, a donné des résultats peu encourageants⁸. Sur un échantillon d'affaires impliquant 280 éléments différents, 158 ont fait l'objet de recommandations visant à prendre des « mesures de promotion des importations » tandis que les 122 autres, représentant près de la moitié du total, ont été reconnues comme « hors catégorie ». Sur les 158 éléments ayant fait l'objet de recommandations précises de la part du SMCI visant à ouvrir davantage les marchés, 68 % ont donné lieu à des mesures appliquées par les organes administratifs compétents, 29 % n'ont fait l'objet que de mesures partielles et 3 % sont restées sans suite. Sur les 122 éléments désignés comme « hors catégorie », 11 seulement ont débouché sur des changements.

Il est à noter qu'à l'origine, le SMCI a été créé en partie pour répondre aux préoccupations des milieux d'affaires étrangers concernant l'accès aux marchés, mais que 32 % seulement des produits figurant dans cet échantillon ont été fournis par des ambassades et des associations économiques étrangères. Bien que cette diminution s'inscrive dans le cadre d'une très forte baisse du nombre total de demandes d'assistance, il est clair que les milieux d'affaires étrangers font moins confiance au SMCI pour s'occuper des questions d'accès au marché. Il faut reconnaître à cet égard que les succès initiaux du SMCI expliquent en partie que les milieux d'affaires nationaux et étrangers lui fassent moins confiance. Dans le cas des premières affaires dont il s'est occupé, le SMCI a souvent facilité des modifications dans des cas sans ambiguïté dans lesquels des réglementations restreignaient sans nécessité l'accès au marché. Du fait que ces réglementations continuent à perdre de leur importance, une succession de plaintes d'une complexité croissante a rendu d'autant plus difficile la recherche d'une solution. Il est également à noter que la création du CSMP en 1995 a eu pour effet de soustraire des ressources au SMCI qui existait déjà. Il est certain que l'insuffisance de ces ressources nuit à l'efficacité du SMCI, mais il est encore trop tôt pour dire si son transfert récent augmentera ses ressources ou son efficacité.

Dans le domaine des marchés publics, le SCMP, qui a été saisi entre 1996 et septembre 2003 de cinq plaintes (dont une émanait d'une entreprise nationale sans filiale étrangère) a conclu qu'aucune de ces affaires ne justifiait de mesures correctives. En outre, on lui a adressé un certain nombre de demandes qui n'ont pas atteint le stade de plainte officielle et dont ces statistiques ne rendent donc pas compte. Les préoccupations concernant la transparence du processus de passation des marchés portent notamment sur les difficultés qu'ont les entreprises à obtenir des autorités compétentes des précisions sur les critères à utiliser aussi bien pour évaluer la bonne application des spécifications techniques que pour juger du rapport prix/résultats. Il est important de signaler que ces préoccupations se situent aussi bien au stade de la soumission des offres qu'aux stades suivants. La mise en place d'une base de données en ligne sur les marchés publics permet désormais d'accéder sur le site Web du JETRO à des informations en anglais et en japonais, bien que les renseignements fournis sur les projets soient limités.

On constate un progrès de la transparence dans certains domaines tels que la mise au point de normes, le site Web du JETRO contenant actuellement un catalogue qui est apparemment mis au point de façon régulière et accessible, ainsi que des informations

concernant les normes techniques sanitaires et phytosanitaires, les réglementations et procédures relatives aux importations, les procédures d'importation de produits bien déterminés et les lois et réglementations applicables en la matière. La Commission japonaise des normes industrielles (CJNI) tient à jour un site Web très complet (www.jisc.go.jp/eng/) contenant des informations sur la mise au point des normes japonaises existantes ainsi que des détails sur celles en cours d'élaboration et soumises à la Procédure de consultation publique découlant de l'engagement pris par le Japon au titre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Toute une gamme d'informations relatives aux lois et réglementations applicables, aux services correspondants et aux facilités de soutien conçues pour les investisseurs potentiels se trouvent également sur le site Web du JETRO.

4.2. Non-discrimination

En vertu de la Constitution qui prévoit l'application directe des engagements au titre des conventions internationales, les principes de l'OMC de non-discrimination, de clause de la nation la plus favorisée (NPF), et de traitement national, sont directement applicables en vertu des engagements spécifiques de libéralisation pris par le Japon au titre de ses obligations envers l'OMC et d'autres instruments juridiques internationaux. Depuis le rapport de 1999, on constate un effort délibéré pour mieux intégrer la non-discrimination dans les pratiques liées à la réforme de la réglementation. Le degré d'efficacité et d'application du principe de non-discrimination dans le cadre des processus de réforme de la réglementation tels que le Programme de zones spéciales décrit ci-après déterminera dans une large mesure la qualité de la concurrence qu'au sein de l'économie nationale et la capacité des réformes actuelles à soutenir la croissance économique et le progrès social. De même, la confiance dans le respect du principe de non-discrimination dans le cadre réglementaire national influera sur la contribution que les hommes d'affaires et les investisseurs étrangers pourront apporter à la croissance économique du pays.

Engagement officiel de respecter le principe de non-discrimination et réduction maximale du nombre d'exceptions dans la pratique

La décision en mars 2004 du Cabinet portant sur la mise en œuvre d'un Programme triennal de promotion de la réforme de la réglementation (PTPRR) comprend une rubrique entièrement nouvelle intitulée « Réforme de la réglementation visant à rendre le Japon plus attractif au plan international », sous laquelle on a créé, au titre de la réforme de la réglementation, des catégories relatives au mouvement transfrontalier des personnes, des biens et des investissements. Des mesures concrètes déjà appliquées en 2003 (et dont il est prévu d'élargir la portée) concernent notamment l'augmentation du nombre de pays dont les nationaux peuvent se rendre au Japon sans visa et la reconnaissance accrue de l'homologation des diplômes des spécialistes des technologies de l'information. Il est important de noter que l'attention accordée à cette question a abouti à son inclusion, en tant que thème spécifique de la réglementation, au processus de réforme de la réglementation mais l'on ne voit pas, dans la version de mars 2004 du PTPRR, d'approches très élaborées de la réforme applicable aux biens et aux investissements.

Dans le cadre d'un effort ambitieux visant à modifier radicalement le rôle du droit dans la société japonaise, une réforme du système juridique japonais a été adoptée à la mi-2003, comportant notamment des amendements décisifs de lois régissant la capacité des juristes étrangers et nationaux à coopérer dans le domaine de la prestation de services

juridiques au Japon. L'encadré 4.1 explique les liens existant entre les modifications recherchées du rôle du droit et l'évolution de l'ouverture des marchés au Japon.

Encadré 4.1. Réforme du système judiciaire au Japon

Le gouvernement japonais a engagé une réforme de son système judiciaire en juillet 1999. Sur la base des recommandations formulées à l'intention du Premier ministre par le Conseil pour la réforme judiciaire, il a commencé à transmettre des projets de loi concernant la mise en œuvre de réformes à la Diète lors de sa session de 2002. Ces réformes devraient fortement influencer le cadre juridique japonais et le degré d'ouverture des marchés tant dans le système juridique que dans l'environnement économique du Japon.

Parmi les réformes prévues figurent une réduction des délais exigés pour les procès au civil, des mesures supplémentaires pour assurer l'application des jugements pour les affaires concernant les droits de propriété intellectuelle, le renforcement du droit de la procédure civile, le respect effectif des droits, un accès accru aux tribunaux, le renforcement et l'actualisation de mécanismes alternatifs de règlement des différends, le renforcement de la capacité du système judiciaire à faire contrepoids à l'administration et la mise en place d'un nouveau système d'enseignement juridique au Japon en vue d'augmenter fortement le nombre de juristes.

L'objectif global de ces réformes est de modifier sensiblement le rôle relativement insuffisant que le droit a toujours joué au sein de la société japonaise en améliorant la transparence du système judiciaire et en s'appuyant davantage sur le droit pour régler les différends. L'importance accrue accordée au droit dans l'économie japonaise profitera aux producteurs, tant nationaux qu'étrangers, en améliorant la transparence et la prévisibilité d'un système économique traditionnellement moins axé sur l'application explicite du droit que sur des méthodes discrétionnaires et la coutume comme mode de règlement des différends. Les réformes envisagées devraient avoir un impact asymétrique et positif sur les producteurs étrangers (et notamment sur les entrants potentiels sur le marché) qui ont généralement des difficultés à exercer leurs activités efficacement dans le contexte des coutumes commerciales complexes et discrètes qui caractérisent le système économique japonais, ce qui est cause de lenteur et de difficultés diverses. La mise en œuvre réussie de la réforme juridique au Japon aura sans doute d'importantes répercussions en ce qui concerne aussi bien la transparence que la prévisibilité de l'environnement économique japonais et partant, sur l'ouverture de l'économie japonaise aux marchés.

Concernant l'ouverture du marché des services juridiques proprement dit, les recommandations du Conseil pour la réforme du système judiciaire citées plus haut n'ont malheureusement guère prévu d'autoriser des spécialistes étrangers ayant une expérience juridique hors du Japon à exercer dans ce pays. Des progrès ont certes été réalisés sur le plan de la liberté d'association entre avocats japonais et étrangers et sur celui de l'égalité entre eux, mais des lacunes subsistent au niveau des critères de qualification applicables aux avocats étrangers au Japon, aux associés dans un cabinet d'avocats et aux prestataires de services juridiques transfrontaliers. Il est important de reconnaître que le degré d'ouverture de la profession juridique au Japon a des retombées considérables sur la transparence et la prévisibilité du cadre juridique japonais dans lequel opèrent les entreprises aussi bien nationales qu'étrangères.

Source : Rapport du Conseil pour la réforme du système judiciaire : www.kantei.go.jp/foreign/policy/sihou/singikai/990612_e/html. Points de vue des milieux d'affaires européens au Japon : www.ebc-jp.com/.

Marchés contestables pour les marchés publics

Parmi les progrès observés depuis la diffusion du Rapport de l'OCDE diffusé en 1999, le plus notable concerne probablement l'accès accru à l'information sur Internet. De plus, le gouvernement japonais a réduit unilatéralement les seuils au dessus desquels la passation des marchés publics est ouverte à la concurrence internationale. Ces réductions sont obligatoires en vertu de l'Accord de partenariat économique entre le Japon et Singapour (APEJS) et, de façon atypique, elles ont été appliquées à tous les pays (même non signataires de l'Accord du GATT relatif aux marchés publics).

Néanmoins, le rôle des fournisseurs étrangers dans la passation des marchés publics japonais reste modeste. Entre 1999 et 2001, la valeur des marchés publics accordés à des entreprises étrangères a légèrement diminué, et ne représente plus que 12 % du total au lieu de 13.4 %. Cela tient peut-être aux difficultés persistantes qu'ont les soumissionnaires étrangers⁹ à faire reconnaître leur expérience, à répondre à des critères flous de présélection ainsi qu'à des spécifications particulièrement strictes, à avoir des bureaux sur place ainsi qu'à anticiper l'importance relative accordée aux prix par rapport aux performances dans la décision d'octroyer un marché. En n'appliquant pas la procédure de consultation publique aux marchés publics, on se prive d'un instrument potentiellement utile pour régler les problèmes de discrimination. L'application obligatoire de la procédure de consultation publique à la conception des critères qui sont utilisés pour sélectionner les soumissionnaires potentiels, régissent le processus de soumission des offres et sont appliqués dans le processus de sélection, réduirait le risque de comportement discriminatoire dans le cadre du processus de passation des marchés publics. Il convient donc de rappeler que l'une des cinq plaintes officielles déposées auprès du SCMT concernait une entreprise nationale n'ayant pas de sociétés affiliées à l'étranger, ce qui montre bien le risque de chevauchement entre la discrimination liée aux préoccupations des entreprises tant étrangères que nationales au sujet des pratiques de passation des marchés publics au Japon.

Principales responsabilités concernant le respect du principe de non-discrimination et des autres obligations découlant des accords de l'OMC

Le rapport de 1999 a indiqué que la responsabilité de faire respecter le principe de non-discrimination dans le cadre réglementaire du Japon était partagée par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie (MECI). Comme on l'a vu, il y a eu depuis lors un regroupement, au sein du Bureau du Cabinet, des organes administratifs s'occupant de l'ouverture des marchés, et l'on a observé des signes de plus en plus tangibles d'une volonté politique d'assurer une plus grande ouverture des marchés. Cependant, on ne sait pas exactement qui est responsable au premier chef de veiller à ce que le principe de non-discrimination figure bien dans le cadre réglementaire.

Efforts visant à éviter que la réglementation ait des effets discriminatoires (discrimination de facto)

La réduction de la discrimination *de facto* est généralement considérée comme l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre dans la mesure où l'on constate rarement une discrimination explicite dans le texte des réglementations ou des lois. C'est dans le domaine de l'accès à l'information où d'autres moyens d'assurer la transparence de la réglementation que l'on observe le soutien le plus résolu au principe d'une

non-discrimination *de jure*, bien que la même législation contienne également des éléments de non-discrimination. La Procédure de consultation publique stipule explicitement que son champ d'application englobe « les ressortissants et les non-ressortissants, les particuliers et les entreprises, au Japon et à l'étranger ». Toutefois, la mesure dans laquelle cette disposition favorise *de facto* la non-discrimination et la transparence peut être quelque peu réduite dans la pratique par le fait que son application reste volontaire pour toutes sortes d'interventions administratives telles que les ordonnances internes, les notes d'information, les directives administratives et les négociations en vue d'accords internationaux. Le risque d'une discrimination *de facto* de ce type nuit à la transparence et par conséquent à l'ouverture de l'économie japonaise aux entreprises aussi bien nationales qu'étrangères en comparaison des entreprises déjà en place dans divers secteurs.

Les difficultés recensées à cet égard dans le rapport de 1999 n'ont toujours pas été surmontées, notamment en ce qui concerne l'impact discriminatoire *de facto* des lois interdisant la circulation des side-cars sur les autoroutes, qui tend à réduire de façon disproportionnée la demande de side-cars d'origine étrangère. Bien que la Procédure de consultation publique soit désormais applicable à la mise au point de normes par le biais du site Web du JSIC, il est difficile de déterminer dans quelle mesure elle réduit le risque de discrimination en raison du rôle relativement puissant que jouent les associations et services professionnels dans la conception des normes.

Engagement résolu en faveur du régionalisme

L'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat économique entre le Japon et Singapour (APEJS) le 30 novembre 2002, ainsi que les accords récents sur les principaux éléments d'un accord de partenariat économique (APE) avec le Mexique indiquent que le Japon renonce à sa politique traditionnelle de recours quasiment exclusif aux négociations commerciales multilatérales et à une ouverture régionale¹⁰. pour réaliser ses objectifs commerciaux. Les accords de libre-échange (ALE) sont par définition discriminatoires pour les non signataires mais l'APEJS reflète les tendances observées dans les ALE aux fins du développement, à savoir qu'ils couvrent toute une gamme de questions allant bien au-delà des disciplines existantes relevant de l'OMC. Comme le texte de l'accord de partenariat économique entre le Japon et le Mexique n'est pas encore disponible, nous limiterons notre analyse à l'APEJS. Les dispositions relatives aux accords de reconnaissance mutuelle liés à cet accord seront traitées dans cette section thématique.

Si l'on examine l'APEJS sous l'angle de la discrimination, il convient de garder à l'esprit que le Japon tout comme Singapour appliquent en moyenne des tarifs douaniers NPF très faibles sur les produits industriels, à savoir 3.9 % pour le Japon et 0 % pour Singapour. En ce qui concerne les produits agricoles, le Japon applique un simple tarif douanier NPF moyen de 18.6 % et Singapour n'impose des droits que sur quatre lignes tarifaires liées aux boissons alcoolisées sur l'ensemble de ses tarifs douaniers¹¹. Dans ce contexte, les effets sur les échanges d'un traitement tarifaire discriminatoire (préférentiel) entre le Japon et Singapour risquent fort d'être limités.

Quant à la libéralisation bilatérale des services et de l'investissement, les résultats concernant les secteurs les plus importants spécifiquement visés par les négociations (télécommunications et services financiers) semblent assez modestes. En outre, l'APEJS permet à un nombre limité de médecins et de dentistes d'exercer dans l'autre pays sur la base d'un quota fixé dans le cadre d'accords distincts conclus dans le cadre de l'APEJS. Ce

programme préfigure un programme similaire dans le contexte du Programme de zones spéciales qui pourrait être étendu à l'ensemble du territoire (voir ci-après).

Au-delà de la libéralisation découlant de l'APEJS, la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et l'État est d'autant plus remarquable que l'accès à ce mécanisme est asymétrique d'une manière qui réduit le nombre de cas de non respect du principe du traitement national pour les investissements au Japon. Les différends concernant le Japon peuvent être soumis au mécanisme japonais par des résidents permanents à Singapour mais pour les différends concernant Singapour et notifiés dans ce pays, la nationalité japonaise est exigée. Du fait qu'il est moins difficile de fournir la preuve de sa résidence que celle de sa nationalité, l'accès au mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et l'État au titre de l'APEJS est beaucoup plus étendu dans le cas des différends avec le Japon que dans le cas inverse. La mesure dans laquelle une gamme plus large d'entreprises étrangères a accès au dispositif de règlement des différends entre les investisseurs et l'État vis-à-vis du Japon réduit les possibilités de dérogation au principe du traitement national. En fait, l'ampleur du réseau de filiales exerçant des activités pour le compte de multinationales dans l'économie moderne mondialisée tend à prouver que l'accès au mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et l'État au titre de l'APEJS sera étendu dans la pratique.

En somme, l'impact de la discrimination tarifaire affectant les échanges de biens et services au titre de l'APEJS ne sera sans doute pas très sensible, même si certains autres aspects de cet Accord favoriseront inévitablement ses signataires respectifs. Néanmoins, le fait que le Japon ait renoncé à recourir, comme il l'a fait pendant longtemps, à la libéralisation des échanges multilatéraux comme principal moyen de parvenir à ses objectifs de politique commerciale et son désir de négocier de nouveaux accords de libre-échange peuvent faire craindre un recours plus fréquent à des pratiques commerciales discriminatoires.

Politiques libérales en matière de participations et d'investissements étrangers

Avec son économie avancée, le Japon applique une politique d'ouverture à l'égard des participations et des investissements étrangers. On a toutefois observé certains progrès de la réglementation japonaise depuis le rapport de 1999, comme la mise en place d'un mécanisme officiel permettant aux intérêts commerciaux étrangers de participer à la conception des réformes dans le domaine de la réglementation relative aux apports d'IDE. L'intégration de l'investissement étranger comme élément majeur du Programme de zones spéciales constitue un autre progrès important.

La présence de dix experts étrangers dans le Comité d'experts du CIJ est une innovation compte tenu de l'habitude qu'a le Japon de s'appuyer sur un consensus discret entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les milieux universitaires. Bien qu'aucune modification n'ait été apportée aux dispositions de la loi sur les changes ou d'autres textes ayant un impact discriminatoire sur les apports d'IDE, comme l'indiquait en détail le rapport de 1999, une modification importante de la loi sur les changes a été opérée en 1998, autorisant les investisseurs à bénéficier d'une notification *a posteriori* des apports d'IDE au Japon dans les secteurs ne figurant pas sur une liste négative¹². Cette disposition reste en vigueur et atténue une contrainte réglementaire pour les investisseurs étrangers qui est courante dans beaucoup de pays.

Toutefois, le maintien de dispositions discriminatoires précises conditionnant les modalités d'acquisition d'entreprises japonaises par des investisseurs étrangers continue à donner artificiellement aux entreprises nationales un avantage sur les entreprises étrangères. L'une de ces dispositions réduit la capacité de ces dernières à réaliser des acquisitions à 100 % par le biais de swaps d'actions (*kabushikai kokan*) alors que ces transactions sont autorisées dans des situations identiques n'impliquant que des entreprises nationales. En outre, la communauté étrangère continue à se plaindre d'un mécanisme de report d'impôt (*kazei kurinobe*) qui prévoit que les échanges d'actions entre deux entreprises nationales peuvent bénéficier d'un report d'impôt au titre de l'appréciation du capital, alors que dans des situations identiques, les partenaires étrangers n'ont pas ce privilège¹³.

Pour ce qui est du Programme de zones spéciales, il est maintenant possible de faire progresser la non-discrimination dans des domaines qui sortent largement du cadre des pratiques courantes dans de nombreuses économies avancées. Comme de nombreuses mesures visant spécifiquement à renforcer l'ouverture aux IDE, le programme de zones spéciales tient compte du principe de non-discrimination du fait qu'il s'applique aux entreprises étrangères aussi bien qu'aux entreprises nationales dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les recommandations émanant des autorités locales concernant l'assouplissement provisoire des réglementations au titre de ce programme sont acceptées par les parties tant nationales qu'étrangères. Le cas d'une zone où l'enseignement en langue anglaise est dispensé par des enseignants étrangers au niveau élémentaire et secondaire constitue un exemple d'assouplissement de réglementations discriminatoires. Le secteur des soins de santé a été stimulé par la décision, prise le 27 février 2003 au titre du Programme de zones spéciales, de prendre des mesures à l'échelon national pour accepter davantage de personnel médical étranger. Qui plus est, cette décision a impliqué l'assouplissement des obligations de reconnaissance mutuelle des diplômes de médecine japonais comme préalable à l'exercice par les médecins étrangers de leur profession au Japon. Les conditions non visées par cette décision sont notamment l'obligation de passer l'examen de médecine japonais en anglais et, pour les médecins étrangers, de n'assurer des soins qu'à des ressortissants de leur propre pays. On s'attend à une augmentation du nombre de médecins étrangers autorisés à exercer au Japon.

D'autres réformes sont à l'essai : assouplissement des conditions de délivrance de visas pour les chercheurs et les spécialistes étrangers des TI, allongement de la durée de séjour autorisé au titre de ces visas de trois à cinq ans et extension des avantages que confèrent ces visas à l'établissement d'entreprises au Japon. La décision officielle, prise en mars 2004, d'autoriser des institutions privées à exploiter des établissements de soins de santé est également appliquée de façon non discriminatoire en vertu du Programme de zones spéciales. La conception et la mise en œuvre de ce programme témoignent de la contribution de particuliers et d'investisseurs étrangers non seulement à la conception des réformes réglementaires, mais aussi au processus plus large d'ajustement structurel que les réformes ont pour objectif de faciliter.

4.3. Éviter les restrictions inutiles aux échanges

Comme le recommandait le rapport de 1999, le Japon a tout récemment mis en place un système d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Toutefois, on ne sait pas encore très bien comment les AIR vont fonctionner ni dans quelle mesure les effets sur l'ouverture

des marchés seront pris en considération. D'autres moyens susceptibles d'éviter des restrictions inutiles aux échanges engendrées par les réglementations, comme le suggèrent les expériences des pays de l'OCDE, consistent à se fier aux résultats plutôt que de fixer des critères au stade de l'élaboration et de la mise en œuvre des réglementations; on peut aussi envisager d'autres alternatives réglementaires. Le rapport de 1999 recensait divers domaines dans lesquels les critères fixés au titre des réglementations existantes avaient un effet plus restrictif sur les échanges qu'il n'eût été nécessaire pour parvenir aux mêmes résultats par d'autres moyens. Les critères de performance sont également utiles pour simplifier les obligations administratives liées aux échanges dans des domaines tels que les formalités de dédouanement où le coût de ces obligations peut empêcher dans une certaine mesure les fournisseurs étrangers d'affronter la concurrence. Certains progrès ont été constatés dans ces divers domaines mais à l'évidence, une meilleure prise en compte, dans le système réglementaire, de la nécessité d'éviter les pratiques commerciales restrictives permettrait d'améliorer les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises, et d'éviter à l'avenir des différends avec les partenaires commerciaux.

Efforts visant à mieux prendre en compte les considérations d'ouverture des marchés lors de l'élaboration des réglementations

Conformément au PTPRR de mars 2004, les AIR doivent être réalisées par les ministères et les organismes administratifs sur la base des textes en vigueur et à compter d'avril 2004, selon le cas. Du fait de la nouveauté des AIR au sein du système réglementaire japonais, le texte du Plan ne précise pas les critères à appliquer à la réalisation des AIR. Le texte du Plan suggère plutôt que l'élaboration d'obligations contraignantes résultera de l'expérience acquise par les ministères et les organismes administratifs au stade actuel d'expérimentation. Dans ce contexte, on ne sait pas exactement dans quelle mesure l'application des AIR au Japon sera conforme aux pratiques exemplaires découlant des travaux de l'OCDE sur la réforme réglementaire et l'ouverture des marchés (voir la section : *Comprendre les effets sur la réglementation : le recours aux analyses d'impact de la réglementation* au chapitre 2 du présent rapport sur la capacité des gouvernements à produire une réglementation de haute qualité pour un examen plus détaillé sur les AIR). Il faut surtout signaler, dans l'optique de l'ouverture des marchés, qu'on ne sait pas très bien dans quelle mesure les effets sur le commerce et l'investissement seront effectivement pris en compte, comme dans le cas de pays tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Efforts visant à favoriser l'adoption de réglementations propices aux échanges

Dans l'ensemble, les efforts visant à simplifier des réglementations et procédures administratives inutilement complexes se sont intensifiés depuis 1999, malgré des résultats mitigés dans des domaines tels que l'agriculture. En 2001, un partenaire commercial a qualifié de « progrès notable » le règlement de problèmes de réglementation liés à des matériaux de construction¹⁴. Dans le secteur des services de télécommunications, de récentes modifications de la loi applicable aux entreprises de télécommunications ont sensiblement réduit les obligations de notification préalable pour les entreprises n'ayant pas une position dominante, et simplifié les critères d'obtention de licence applicables aux régimes de Type I et II¹⁵.

En ce qui concerne les produits alimentaires et l'agriculture¹⁶, aucun progrès tangible n'a été enregistré depuis le rapport de 1999 concernant les services de quarantaine et d'inspection du Japon. On peut citer comme exemple des problèmes aussi divers que complexes rencontrés

dans ce domaine les restrictions contraignantes appliquées aux pommes pour empêcher la transmission de la nécrose du pommier, qu'une commission de l'OMC a jugé incompatibles avec l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPH). Un autre exemple est celui de la fumigation des plantes, au sujet de laquelle on s'est demandé si les pratiques commerciales restrictives actuelles étaient nécessaires pour atteindre les objectifs de la réglementation. Des obligations très générales quant à la fumigation des produits horticoles tels que les fruits frais, les légumes et les fleurs coupées entrant au Japon peuvent entraîner des coûts et des retards sans contribuer véritablement à la protection du Japon contre l'introduction de nouveaux parasites.

Parmi les autres problèmes qui subsistent ou qui sont apparus depuis le rapport de 1999 en ce qui concerne les produits agricoles, on peut citer les réglementations applicables à l'étiquetage des produits biotechnologiques, que certains partenaires commerciaux jugent excessives, l'interdiction de l'importation de produits contenant certains additifs réglementaires, bien que l'utilisation de ces mêmes additifs soit autorisée dans des préparations alimentaires que l'on ne trouve généralement pas en dehors du Japon¹⁷, etc. Une expérience aussi récente laisse à penser qu'il faut veiller plus efficacement à éviter que les réglementations n'entraînent des restrictions aux échanges qui ne s'imposent pas.

Le rapport de 1999 a notamment recommandé au gouvernement japonais de s'efforcer de mieux faire comprendre au public les avantages de la réforme de la réglementation. Des efforts considérables ont été déployés à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les apports d'IDE. Dans un contexte d'amélioration générale des conditions de l'IDE depuis 1999, les efforts déployés par le Premier ministre Koizumi ont été décisifs pour convaincre l'opinion publique (alors que le rapport de 1999 parlait d'une « méfiance générale à l'égard des participations étrangères »¹⁸) dans le cadre de son objectif qui était de doubler en cinq ans le montant cumulé des apports d'IDE au Japon. D'éminents universitaires japonais¹⁹ ont participé activement à une campagne de sensibilisation du public pour mettre fin à certaines idées fausses suivant lesquelles les investissements étrangers seraient essentiellement des flux de capitaux à court terme aux effets déstabilisateurs ou des capitaux prédateurs (*hagetaka*) destinés à acheter des entreprises en difficulté dans le but de les revendre rapidement. Dans le cadre de cette campagne, on a insisté sur le fait que les apports d'IDE sont généralement à long terme, favorisent l'accès aux nouvelles technologies et peuvent contribuer de façon décisive à la revitalisation de l'économie japonaise.

De bien des façons, l'effort délibéré consenti par les responsables pour améliorer l'image des IDE constitue une rupture radicale avec le passé et traduit un changement d'attitude de la part des pouvoirs publics. Il est toutefois trop tôt pour déterminer dans quelle mesure l'évolution de l'opinion publique pourra prendre la forme d'un soutien politique à la poursuite de la réforme du cadre réglementaire applicable à l'investissement étranger. On constate encore des problèmes liés à la complexité des dispositions juridiques applicables aux fusions et aux acquisitions, ainsi qu'aux aspects discriminatoires évoqués plus haut. Il est également indispensable d'améliorer la transparence des réglementations comptables. Il est à noter par ailleurs que les réformes touchant le Programme de zones spéciales ont eu pour effet d'autoriser l'adoption de normes comptables internationales. De plus, certaines sources indiquent une diminution progressive des niveaux de participations croisées (jugés auparavant excessifs selon les normes internationales) et une augmentation de ceux des actions ordinaires négociées dans le public (jugés insuffisants).

Simplification des formalités administratives

La simplification des formalités administratives peut souvent être focalisée sur deux domaines : la réduction de la paperasserie pour les entreprises et la création de procédures douanières simplifiées et automatisées pour le commerce extérieur. Depuis le rapport de 1999, le Japon a nettement fait reculer la paperasserie (voir *l'Examen des mesures de simplification : mise à jour des réglementations*, dans la section du chapitre 2 du présent rapport sur la capacité des pouvoirs publics à assurer une réglementation de haute qualité, qui décrit comment la technologie de l'information a été utilisée pour réduire la paperasserie pour les entreprises). Les progrès réalisés dans des domaines ayant un rapport particulier avec l'ouverture des marchés sont décrits ci-après.

La loi relative à l'utilisation de la technologie de l'information et des télécommunications pour les procédures administratives est entrée en vigueur le 3 février 2003. Elle a eu très rapidement un effet sur les formalités administratives applicables au commerce, étant donné que le MECI a été le premier ministère à émettre une ordonnance en vertu de cette loi pour permettre d'effectuer en ligne des demandes, des notifications, des communiqués sur les mesures prises et d'autres formalités. Pour faciliter l'exécution des procédures administratives simplifiées, certains procédés ont été entièrement réorganisés pour permettre la substitution de certificats électroniques là où des copies de certains documents étaient exigées auparavant. Dans d'autres cas, les obligations antérieures de soumettre des copies de certains documents ont été entièrement omises durant le processus de réorganisation. Des procédures exigeant précédemment de multiples exemplaires de formulaires se limitent à présent à une seule série de documents et l'on a engagé un processus de simplification et de normalisation des formulaires. Les progrès réalisés par le MECI dans le cadre du Plan d'action visant à mettre en ligne les procédures administratives sont indiqués au tableau 4.1.

Tableau 4.1. Progrès réalisés actuellement par le MECI dans le cadre du Plan d'action visant à mettre les procédures administratives en ligne

| Procédures administrées par des organismes de l'administration centrale | Plan d'exécution relatif à la mise en ligne des procédures | | | | | Réexamen des procédures | Procédures difficiles à mettre en ligne |
|---|--|------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|---|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Total | | |
| A. Demandes et notifications | 96 | 233 | 2 122 | 334 | 796 | 1 002 | |
| B. Autres procédures | 24 | 3 | 712 | 1 891 | 468 | 34 | |
| Total | 120 | 236 | 2 834 | 2 225 | 5 415 | 1 036 | 0 |
| Procédures administrées par les autorités locales | Plan d'exécution relatif à la mise en ligne des procédures | | | | | Réexamen des procédures | Procédures difficiles à mettre en ligne |
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Total | | |
| A. Demandes et notifications | 0 | 0 | 796 | 0 | 796 | 182 | |
| B. Autres procédures | 0 | 0 | 439 | 29 | 468 | 3 | |
| Total | 0 | 0 | 1 235 | 29 | 1 264 | 185 | 0 |

Source : MECI (2004).

De plus, deux programmes novateurs ont été mis en œuvre pour faciliter la création de nouvelles entreprises. L'un consiste à réduire la paperasserie inutile et l'autre à réduire le montant minimum du capital nécessaire pour créer une entreprise. Les deux programmes

sont non discriminatoires en ce sens qu'ils n'exigent des demandeurs étrangers que l'obtention d'un visa japonais « d'investisseur/gestionnaire ». Le progrès le plus manifeste du point de vue de la réduction de la paperasserie pour les entreprises est la mise en place d'un système de demande et d'approbation en ligne, qui est actuellement à l'essai²⁰. En avril 2004, on procédera à une évaluation de ce programme et notamment à une analyse de la composition des demandes présentées en ligne par des entreprises. On décidera en conséquence s'il convient ou non de poursuivre ce programme. Les efforts visant à stimuler l'activité commerciale ont également pris la forme d'un assouplissement provisoire des exigences en ce qui concerne le minimum de capital nécessaire pour les cinq premières années d'existence d'une entreprise, entré en vigueur en février 2003. À cette date, le montant minimum a été ramené à JPY 1 million (au lieu de JPY 3 millions pour les entreprises non émettrices d'actions et JPY 10 millions pour les autres). Au bout de cinq ans, les entreprises sont tenues de se conformer aux exigences antérieures en matière de capital. Les chiffres disponibles sur le site Web du MECI indiquent que le nombre de nouvelles entreprises enregistrées est passé de 8 400 à 93 012 en 2003 par rapport à l'année précédente, ce qui laisse à penser que ces politiques ont eu pour effet d'augmenter le nombre d'entreprises commerciales constituées en société. Comme on l'a vu, ces deux programmes sont mis en place selon des principes non discriminatoires pour l'essentiel.

Les progrès au niveau de la paperasserie se sont accompagnés de progrès (certes moins spectaculaires) du point de vue de la réduction des procédures d'approbation longues et coûteuses dans certains domaines, comme l'indique le rapport de 1999. Par exemple, des difficultés demeurent en ce qui concerne l'introduction de nouveaux traitements et procédés médicaux. On peut citer ainsi les critères de classification flous applicables à de nombreuses catégories d'assurance, les différences entre les prix prescrits par la loi et ceux fixés par les fonctionnaires, et les longs délais nécessaires à l'approbation de nouveaux traitements. Les progrès concernant les questions liées aux produits pharmaceutiques ont été plus positifs, en particulier avec la fusion en un seul de deux organismes de réglementation²¹. Le nouvel organisme sera responsable de tout le processus d'approbation depuis le développement jusqu'à l'entrée sur le marché, ce qui permettra de s'attaquer aux difficultés qu'il fallait surmonter auparavant pour satisfaire aux exigences d'organismes différents. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'immatriculation des véhicules neufs du fait que les normes japonaises sont de plus en plus alignées sur les normes internationales. Les partenaires commerciaux ont signalé des améliorations progressives dans le cas des procédures d'octroi de licences pour les nouveaux arrivants sur le marché de l'assurance et de la gestion d'actifs²². Compte tenu des progrès réalisés du point de vue de la réduction des pratiques commerciales restrictives dans les secteurs signalés dans le rapport de 1999, les difficultés actuelles dans ce domaine semblent porter essentiellement sur les procédures d'approbation de nouveaux produits et services qui n'existent pas encore sur le marché japonais. Bien que ce changement reflète une plus grande ouverture en ce qui concerne l'entrée sur le marché, il montre également l'importance cruciale que les normes et les procédures d'octroi de licences revêtent maintenant pour évaluer l'ouverture du marché japonais.

Encadré 4.2. **Formalités de dédouanement : Facilitation du commerce, technologie et main-d'œuvre***

Des progrès ont été réalisés pour une grande partie des problèmes soulignés dans le rapport de 1999 concernant les formalités de dédouanement, à savoir les longs retards dus au manque de coordination au sein de l'administration, en particulier dans les ports japonais. Des progrès sensibles ont été accomplis grâce à la mise en place d'un système d'échange électronique de données (EED). Toutefois, en raison de problèmes de main-d'œuvre qui entraînent des retards persistants, il est impossible de réduire fortement les délais de transport de marchandises.

Malgré les progrès continus enregistrés en matière douanière et indiqués ci-après, le laps de temps entre l'arrivée d'envois par voie maritime et leur dédouanement n'a été ramené que de 86.7 heures à 73.8 heures entre 1998 et 2001. Le délai requis pour le dédouanement a été ramené de 5.6 heures à 4.9 heures dans le même temps. En bref, les retards dans le dédouanement des marchandises tiennent essentiellement non pas aux formalités douanières, mais au délai que nécessitent l'entrée et le transport des cargaisons vers la zone sous douane où s'effectue l'inspection douanière. L'incapacité à améliorer l'efficacité des docks du fait de problèmes de main-d'œuvre reste le principal obstacle à de nouvelles améliorations de l'efficacité des ports japonais.

Améliorations de l'administration des douanes

Modernisation des procédures douanières : Un système de guichet unique pour les formalités d'import/export et les formalités portuaires a été mis en place en juillet 2003. En créant un seul document électronique intégré, toutes les pièces à fournir pour les opérations d'importation et d'exportation peuvent faire l'objet d'une seule opération électronique dans le cadre de ce système. L'utilisation du système de guichet unique pour le fret maritime a fortement progressé, passant de 4 % du nombre total d'opérations de dédouanement en juillet 2003 à 22.9 % en janvier 2004. On a installé des machines à rayons X perfectionnées en février 2001 pour pouvoir inspecter les conteneurs sans avoir à les décharger des remorques. Un système d'imagerie pour inspection visuelle a été mis en place en juin 2003, ce qui permet de supprimer certaines formalités administratives.

Heures d'ouverture : en octobre 2002, il a été décidé à titre expérimental que les services des douanes resteraient ouverts 24 heures sur 24, et cette politique a été officialisée en juillet 2003.

Taxes de dédouanement : les taxes afférentes à l'utilisation du système EED pour les transports maritimes ont été réduites de 50 % en avril 2002. Les redevances pour dépassement des délais ont été réduites de 50 % à titre expérimental à certains endroits dans le cadre du Programme de zones spéciales.

Formalités d'importation accélérées : il existe depuis avril 1991 un système d'examen permettant d'effectuer les formalités douanières avant l'arrivée des marchandises importées par voie aérienne et maritime. On a institué respectivement en avril 2001 et février 2004 des systèmes parallèles pour les exportations par voie aérienne et maritime. Un système de permis d'importation immédiate à l'arrivée par voie maritime a été adopté en septembre 2003, sur le même modèle que le système en vigueur depuis avril 1996 pour les importations par voie aérienne. Les importateurs peuvent ainsi obtenir des permis d'importation avant que leurs marchandises entrent dans la zone sous douane. Une procédure de déclaration simplifiée a été instituée en mars 2001 et améliorée en avril 2003. Elle permet une mainlevée provisoire sur les marchandises avant la déclaration de certains types d'informations liées au paiement de droits de douane ainsi que de commissions de dédouanement. Les formalités douanières relatives à la gestion des stocks des fournisseurs ont été modifiées en avril 2003 pour permettre aux non résidents de se soumettre à ces formalités.

* Source des données Services des douanes du Japon.

4.4. Utilisation de normes harmonisées à l'échelon international

La référence aux normes internationales est une pratique clairement stipulée par l'article 2.4 de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) et par l'article 3 de l'Accord SPS. Il existe deux façons d'envisager l'utilisation de mesures harmonisées au plan international, la première s'appuyant sur les normes internationales pour fixer des normes nationales lorsque cela est approprié ou faisable. La seconde consiste à accepter les mesures prises à l'étranger et à les considérer comme équivalentes même lorsque ces mesures sont différentes, du moment qu'elles répondent aux objectifs de la réglementation. Ces deux méthodes contribuent à l'ouverture des marchés en réduisant les coûts à supporter pour répondre aux exigences réglementaires applicables aux importations au Japon. Il est également important de reconnaître que des produits similaires ayant pour origine une économie dotée d'un régime réglementaire reflétant un degré élevé d'harmonisation internationale ont également plus de chances d'être acceptés par d'autres économies se conformant à leurs normes, ce qui représente une externalité potentielle positive pour les efforts déployés dans ce domaine. Le Programme triennal de promotion de la déréglementation (PTPD) tel qu'il a été modifié en 1998 (ainsi que ses versions ultérieures) voyait dans une plus grande conformité avec les normes internationales l'un des six grands axes du programme de réforme et témoigne de l'attention accordée aux avantages qu'une harmonisation avec les normes internationales peut comporter pour le Japon.

Dans le domaine de la coopération internationale, le Japon soutient résolument les travaux visant à faciliter l'harmonisation internationale des normes. Il continue à participer activement aux travaux du Sous-Comité des normes et de la conformité au titre de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), qui a été créé pour faciliter les progrès au niveau régional en matière de normes et de conformité dans des domaines tels que les activités d'alignement, les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) et les activités en rapport avec les bonnes pratiques réglementaires (BPR). Le Sous-comité des normes et de la conformité se réunit trois fois par an et le Japon figure parmi les pays à l'avant-garde des activités d'alignement. Dans le contexte de la Rencontre Asie-Europe (RAE), le Japon participe à la réunion sur les normes et l'évaluation de la conformité (NEC) au titre du Plan d'action pour la facilitation du commerce (PAFC) portant sur quatre domaines principaux, à savoir les pratiques réglementaires optimales (PRO) (parallèlement aux BPR en vertu de l'APEC), les activités d'alignement, les ARM et la coopération technique.

Les efforts déployés par le Japon dans le domaine international ont pour effet, au plan interne, de systématiser la référence aux normes internationales comme base des normes et de la réglementation nationales. Les données disponibles indiquent que le Japon a réalisé des progrès notoires dans les domaines des normes aussi bien volontaires que contraignantes. En ce qui concerne les normes volontaires applicables aux produits industriels, alors qu'environ 21 % des 8 000 normes industrielles du Japon (JIS) étaient alignées sur les normes internationales au moment du rapport de 1999, le taux d'alignement a augmenté rapidement pour atteindre 90 % des 8 932 normes JIS en vigueur au 31 mars 2002²³. Quant aux produits agricoles, le ministère de l'Agriculture, de la Foresterie et des Pêches (MAFP) s'est efforcé d'aligner les normes agricoles du Japon (JAS) sur les normes internationales, comme en témoigne la révision récente des normes applicables à la margarine et aux produits à base de tomates. Compte tenu de ce qui précède, il ne faut pas perdre de vue le fait qu'alors que 38 % des normes JAS existantes étaient considérées comme « correspondant » aux normes internationales en mai 2002²⁴,

il n'existe aucune norme internationale comparable pour un grand nombre d'autres normes JAS, comme dans le cas de la sauce de soja.

En ce qui concerne les normes contraignantes, le pourcentage de normes JIS considérées comme contraignantes en vertu de lois japonaises et d'ordonnances gouvernementales/ministérielles a pratiquement triplé pour passer de 7 % en 1997²⁵ à 20 % en 2001²⁶. Aucune donnée n'est disponible sur les tendances du rapport entre les normes agricoles volontaires et contraignantes. Malgré le manque de données sur la façon dont se recourent les normes JIS alignées sur les normes internationales et celles qui sont contraignantes, les informations fournies laissent à penser qu'au moins la moitié des normes industrielles japonaises contraignantes ont été alignées sur les normes internationales en 2002²⁷ et les éléments d'information communiqués indiquent que les progrès s'accélérent. Dans le cas des automobiles, alors que le Japon avait déjà adhéré à l'Accord CEE-ONU de 1958 concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur, au moment du rapport de 1999, il s'était déjà engagé à adopter 30 d'environ 100 réglementations pertinentes. Pour ce qui est des normes agricoles, l'augmentation sensible du pourcentage de normes considérées comme correspondantes témoigne des progrès accomplis, bien que l'on ne dispose pas de données sur les normes contraignantes.

Bien que rien n'indique l'existence d'un programme permanent visant à contrôler systématiquement les efforts déployés pour utiliser les normes internationales, il est à noter que chaque révision du PTPD depuis 2000 a favorisé l'utilisation des normes internationales. Les partenaires commerciaux ont constaté que le rapport d'avancement sur l'examen du système d'homologation des normes publié en 2001 améliorait utilement la transparence du système japonais d'administration des normes et que l'augmentation rapide du nombre de normes JIS alignées sur les normes internationales depuis 1999 témoignait des progrès de l'harmonisation des normes. Depuis 1999, le MAFF entreprend tous les cinq ans un examen des normes JAS pour tenir compte des normes internationales. Ce processus d'examen, qui comporte un mécanisme relatif aux procédures d'évaluation de la conformité, accentue les progrès déjà réalisés et offre un contexte dans lequel de nouveaux progrès sont possibles pour les normes n'ayant pas encore fait l'objet d'un alignement.

Depuis 1999, le Japon progresse rapidement pour ce qui est d'aligner ses normes industrielles sur les normes internationales, et il a déjà augmenté sensiblement le nombre de ses normes agricoles conformes à ces dernières. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE dont la réglementation a fait l'objet d'un examen²⁸, on n'a pas trouvé au Japon d'éléments indiquant l'existence d'un cadre réglementaire régulier et efficace permettant d'accepter des normes étrangères comme étant équivalentes d'un point de vue fonctionnel. De même, il n'existe apparemment aucune loi ou réglementation régissant l'évaluation de l'équivalence et qui offrirait des critères bien définis pour déterminer les équivalences ainsi que des moyens clairs pour les mettre en évidence. Une harmonisation avec les normes internationales pourrait permettre d'améliorer la transparence en ce qui concerne le nombre de normes contraignantes qui ont été alignées sur les normes internationales, et de mettre en place un mécanisme administratif de type courant appliquant des règles claires pour établir et démontrer l'équivalence des produits, c'est-à-dire pour établir que les produits répondant aux normes étrangères sont conformes aux normes japonaises.

4.5. Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité

Le recours à des mesures harmonisées au plan international a pour corollaire une rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité. On peut théoriquement suivre diverses méthodes pour procéder à cette rationalisation, mais deux méthodes en particulier apparaissent comme les plus courantes et les plus pragmatiques. Les ARM et les Déclarations de conformité des fournisseurs (DCF) sont depuis peu très en vogue dans les pays de l'OCDE, y compris au Japon. Depuis 1999, on recourt de plus en plus dans ce pays à une troisième méthode, suivant laquelle des usines nationales et étrangères peuvent être autorisées à apposer le label JIS sur des produits industriels.

Flexibilité avérée dans le sens de l'utilisation de diverses méthodes pour éviter des procédures d'évaluation de la conformité faisant double emploi

Comme dans le cas de l'harmonisation avec les normes internationales, toutes les versions du PTPRR postérieures à celle de 2000 ont insisté sur le fait que les ministères et organismes compétents devraient s'efforcer de conclure des accords de reconnaissance mutuelle et d'éliminer les inspections faisant double emploi. Les efforts déployés par le Japon dans ce domaine depuis 1999 ont abouti à la signature de deux séries d'accords de reconnaissance mutuelle et à la mise en place d'un système limité de DCF pour le matériel de télécommunications. Les accords de reconnaissance mutuelle du Japon avec l'Union européenne et Singapour sont très semblables par la conception et le champ d'application. L'ARM conclu entre le Japon et l'Union européenne est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et couvre les équipements et le matériel radio des terminaux de télécommunications, le matériel électrique, les bonnes pratiques de laboratoire (BPL) pour les produits chimiques et les bonnes pratiques de fabrication (BPF) relatives aux produits médicaux. L'ARM conclu avec Singapour dans le cadre de l'APEJS contient des dispositions concernant la reconnaissance mutuelle dans des domaines tels que les équipements et le matériel radio des terminaux de télécommunications et le matériel électrique visés dans deux annexes à cet accord.

L'application d'un système de DCF pour la certification des produits peut être considérée comme le moyen le plus sûr d'éviter que les procédures d'évaluation de la conformité ne fassent double emploi. Dans le contexte japonais, l'objectif consistant à amener les autorités à préférer un système de réglementation *a priori* à un système de réglementation *a posteriori* s'est inscrit dans un nouveau domaine de réforme, sous la rubrique « Domaines d'action intersectorielle » du second rapport sur la promotion de la réforme de la réglementation établi par le CRR en 2002. La première application internationale de cette nouvelle approche de la réglementation au Japon a pris la forme de la création d'un système de DCF pour les terminaux de télécommunications à ligne fixe d'une façon générale, et pour huit types précis de matériel radio le 26 janvier 2004. Cette première application d'un système de réglementation *a posteriori* au Japon constitue un premier pas très important dans le sens d'une réorientation potentielle des principes sur lesquels repose la réglementation japonaise. Une application des systèmes de DCF étendue à d'autres domaines ne fera qu'accroître les gains d'efficacité que ces systèmes peuvent assurer à l'ensemble de l'économie japonaise.

Des progrès considérables ont été réalisés pour ce qui est de créer les premiers organismes étrangers d'homologation des normes industrielles, accroître le nombre d'usines étrangères autorisées à apposer le label JIS, ainsi que le nombre d'organismes étrangers d'homologation des produits agricoles. Le 1^{er} mai 2002, le MECI a accrédité les deux premiers organismes étrangers autorisés à apposer le label JIS, ce qui contribue

grandement à éviter les doubles emplois entre les procédures d'évaluation de la conformité. Le nombre d'usines étrangères (représentant 22 pays) autorisées à apposer le label JIS est passé de 50 à 400 et le nombre de produits concernés est de 630. Pour les produits agricoles, la loi révisée en 1999 a permis aux services d'homologation étrangers d'être enregistrés comme Organismes d'homologation étrangers reconnus (OHER). À mesure que le nombre d'OHER augmentait, celui des usines et opérateurs étrangers homologués a progressé de façon spectaculaire depuis 1999. Dans le domaine des produits organiques, le MAFP a déjà accrédité 21 OHER qui ont ensuite homologué 730 opérateurs étrangers ainsi autorisés à apposer le label JAS, soit, en 2003, 8 700 agriculteurs étrangers répartis dans 38 pays. Pour les produits forestiers, le MAFP a également accrédité dix organismes d'homologation étrangers qui, en 2002, ont autorisé 370 usines étrangères de 21 pays à apposer ce label²⁹.

Instaurer la confiance dans le marché grâce à des mécanismes d'homologation

Les partenaires commerciaux continuent à avoir des difficultés avec les mécanismes d'homologation japonais en ce qui concerne la capacité interne d'accréditation, les facilités d'accès aux procédures d'homologation et le manque de coopération internationale dans ce domaine, malgré les efforts considérables déployés par le Japon en ce qui concerne l'alignement des normes. Le Japon est apparu conscient de la nécessité d'augmenter nettement le nombre de « Services d'inspection habilités » dès avril 1996, au début du Plan gouvernemental de huit ans de normalisation des normes, mais le système d'évaluation de la conformité du Japon laisse encore à désirer. Cette réalité est apparue clairement lorsque l'intervenant a suggéré que le Japon envisage de désigner davantage d'organismes d'essais privés et étrangers pour assurer aux importateurs des services d'essais moins coûteux et plus satisfaisants durant l'examen par les pairs, en 2002, du Plan d'action individuelle (PAI) du Japon. Il a également été conseillé à ce pays de simplifier ses procédures de manière à pouvoir créer davantage d'organismes de certification de la qualité. Malgré des efforts énergiques pour amener les organismes internationaux à promouvoir une harmonisation avec les normes internationales et en dépit de diverses activités d'assistance technique concernant les normes, la coopération internationale du Japon dans le domaine de l'évaluation de la conformité est moins active.

4.6. Application des principes de la concurrence

Lorsque des mesures nuisibles à la concurrence prises par les producteurs en place empêchent l'accès au marché, les avantages résultant de l'entrée des produits et producteurs étrangers risquent d'être réduits, même là où les systèmes réglementaires nationaux reflètent par ailleurs un degré élevé d'ouverture des marchés. Le respect insuffisant des règles de la concurrence dans un environnement économique caractérisé par des pratiques entravant la concurrence nuit à l'efficacité de l'économie nationale tout d'abord en réduisant la concurrence entre les producteurs nationaux, et ensuite en rendant les producteurs étrangers moins à même d'affronter la concurrence sur le marché national. Dans le contexte japonais, l'impact considérable des pratiques commerciales restrictives sur l'ouverture des marchés ressort clairement de l'affaire *Japon : mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs* dont a été saisie l'OMC et à propos de laquelle les États-Unis reprochaient au Japon de ne pas avoir honoré les engagements de libéralisation qu'il avait pris dans le cadre de l'OMC dans le domaine des pellicules destinées aux consommateurs. Il est symptomatique que même si elle

signalait que les règles de l'OMC s'appliquaient aux mesures prises par les gouvernements et non aux pratiques privées nuisant à la concurrence qui compromettent l'accès au marché japonais, la décision de la commission d'enquête ne revenait pas à contester le fait que l'accès au marché ait pu être entravé par ce genre de pratiques. Lorsque des libéralisations des marchés négociées au niveau international sont contrecarrées par des pratiques anticoncurrentielles, les économies nationales voient diminuer la compétitivité que les mesures de libéralisations sont censées leur assurer.

Des procédures de plainte ouvertes et accessibles pour contester des mesures réglementaires ou privées susceptibles de compromettre l'ouverture des marchés

Le rapport de 1999 a indiqué que la loi antimonopole telle qu'elle a été appliquée par la CCPC offrait des procédures claires et non discriminatoires pour les plaintes. Les discussions portent en général sur la faiblesse des pouvoirs d'enquête et d'action coercitive, les problèmes qui se posent dans certains secteurs et la place de la CCPC dans le système réglementaire japonais. Des progrès considérables ont été accomplis depuis lors dans certains domaines, en particulier dans le domaine des réformes de la réglementation autorisant le recours à une action en justice (voir la section *Initiatives privées* du chapitre 3 du présent rapport sur la politique de la concurrence, pour de plus amples détails sur le droit de recours à une action en justice), qui revêt une importance particulière pour les nouvelles entreprises, notamment étrangères. Cependant, les progrès qui ont été réalisés à cet égard et dans d'autres domaines décrits plus loin doivent être accompagnés d'avancées au niveau des mesures coercitives. Bien que de récents changements aient ouvert la voie à de nouveaux progrès, il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les réformes engagées depuis 1999 déboucheront sur un recul effectif et durable des comportements nuisibles à la concurrence, et ainsi sur une plus grande ouverture des marchés.

Bien que l'on se soit efforcé de mieux faire respecter la réglementation depuis 1999, les pouvoirs d'investigation et d'action coercitive de la CCPC laissent encore à désirer pour ce qui est d'appliquer la politique de la concurrence dans des secteurs importants pour l'ouverture des marchés. Les lacunes des autorités en matière de concurrence tiennent notamment à l'incapacité des enquêteurs à utiliser des instruments juridiques semblables à ceux dont disposent les autorités fiscales, ou à faire preuve de clémence pour identifier ou briser des cartels illégaux³⁰. Bien que le montant maximum des amendes pénales ait été multiplié par cinq le 29 juin 2002, cela ne suffit toujours pas à avoir un effet dissuasif suffisant pour empêcher les comportements nuisant à la concurrence. Le niveau relativement bas des sanctions financières qui peuvent être imposées par voie administrative, l'absence de règle spécifique claire à l'encontre des ententes horizontales sur les prix et le fait que les peines criminelles sont rarement effectives sont autant de facteurs qui empêchent une dissuasion efficace. Les cas de récidive montrent que les infractions peuvent être économiquement rationnelles (rentables) pour les contrevenants malgré la menace d'amendes. De plus, la capacité limitée de la CCPC en matière d'analyse économique ne lui permet guère de s'occuper d'affaires complexes, en particulier de celles qui concernent des secteurs d'activité réglementés ou fonctionnant en réseaux.

En ce qui concerne les questions de concurrence directement liées à l'ouverture des marchés, on a enregistré des progrès dans les domaines des services publics et de la manipulation des offres (*dango*). La libéralisation de services publics comme les télécommunications et l'électricité, domaines tous deux abordés dans le rapport de 1999, reste tributaire d'un contexte dans lequel une application plus stricte de la politique de la

concurrence serait à l'avantage des consommateurs japonais. Dans le secteur des télécommunications, les tarifs élevés entravant l'accès aux réseaux de lignes fixes empêchent les entreprises étrangères de pénétrer le marché des services de télécommunications au Japon. Bien que la CCPC ait imposé quelques mesures coercitives concernant les questions de télécommunications, elle n'est guère en mesure d'intervenir, faute d'une expérience suffisante des affaires complexes de monopolisation en vertu du droit de la concurrence du Japon. La libéralisation croissante des services énergétiques a fait passer à l'arrière-plan les problèmes commerciaux liés aux normes techniques strictes exigées pour le matériel énergétique produit par des entreprises étrangères et appelé l'attention sur des problèmes semblables à ceux du secteur des télécommunications, dans lequel les tarifs élevés pratiqués pour l'accès aux infrastructures de distribution comme les réseaux électriques restreignent effectivement la présence étrangère dans ce secteur.

Les partenaires commerciaux étrangers dénoncent souvent la manipulation des offres comme une pratique nuisible à la concurrence qui favorise les entreprises, généralement nationales, déjà en place tout en pénalisant de façon disproportionnée les entreprises étrangères au niveau de la passation des marchés. Des progrès ont été accomplis depuis 1999, comme en témoigne par exemple l'adoption de la loi sur la prévention de la manipulation des offres conçue spécifiquement pour éliminer les difficultés persistantes liées à la participation de fonctionnaires à la manipulation des offres (*kansei dango*). Cette nouvelle loi améliore les procédures de recouvrement des sommes excessives perçues par les entreprises impliquées dans des affaires de manipulation d'offres, et elle facilite le recours à une action en justice par des particuliers soucieux de voir les autorités locales recouvrer les sommes excessives qu'elles ont payées. En outre, la CCPC a maintenant un rôle à jouer dans le processus consistant à sanctionner les fonctionnaires coupables d'avoir manipulé des offres. Sans marquer un progrès majeur du point de vue des mesures coercitives, la nouvelle loi a toutefois une importante portée symbolique.

À l'époque du rapport de 1999, une importante question soulevée par les partenaires commerciaux étrangers portait sur le fait que la localisation de la CCPC au sein du MGPIPT, ministère responsable de l'administration des services de télécommunications japonais, réduisait l'indépendance avec laquelle cet organisme pouvait s'occuper des pratiques nuisibles à la concurrence dans ce secteur. Le transfert officiel de la CCPC au Bureau du Cabinet du Premier ministre le 3 avril 2003 devrait, selon les partenaires commerciaux du Japon, améliorer son indépendance sur le plan administratif. Le fait de faire partie du Bureau du Cabinet peut avoir trois effets positifs liés entre eux sur les synergies entre le respect de la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. Tout d'abord, la proximité administrative du CRR place la CCPC dans un contexte administratif où un meilleur respect de la politique de la concurrence peut favoriser une symbiose avec le processus global de réforme de la réglementation. Ensuite, le fait de rejoindre d'autres organismes s'occupant de l'ouverture des marchés comme le CIJ, le SMCI et le SCMP peut ouvrir la voie à un renforcement du rapport entre le rôle de la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. Enfin, le fait de faire partie d'un Bureau du Cabinet dirigé par un Premier ministre favorable à un net accroissement des apports d'IDE peut attirer de plus en plus l'attention sur le rôle que jouent les pratiques nuisibles à la concurrence dans la réduction de ces apports, et peut aussi assurer une certaine protection contre les pressions politiques visant à s'opposer à des interventions vigoureuses en cas de nécessité. D'importants changements d'ordre juridique et institutionnel ont eu lieu depuis le rapport de 1999, mais il est trop tôt pour prédire si ces synergies potentielles se produiront effectivement.

4.7. Progresser dans la mise en œuvre des recommandations du rapport de 1999

Bien que des changements positifs se soient produits progressivement dans un grand nombre des domaines sur lesquels portent les conclusions et recommandations du rapport de 1999, on se trouve encore confronté aujourd'hui à la plupart des difficultés d'ordre réglementaire en rapport avec l'ouverture des marchés au sein de l'économie japonaise. Néanmoins, les résultats de cette étude de suivi laissent à penser qu'il est maintenant possible de réaliser des progrès considérables dans ce domaine. Les réformes proposées dans le rapport de 1999 ont été entreprises pour l'essentiel dans le cadre des Plans triennaux de réforme de la réglementation établis par le CRR, ou sous la forme de changements organisationnels opérés depuis la création du Bureau du Cabinet. Cette reconnaissance assez officielle des idées dont s'inspiraient les recommandations a été un premier pas vers leur mise en œuvre ultérieure. La politique visant à doubler les apports d'IDE et le programme de zones spéciales apparaissent comme des initiatives clés permettant de « catalyser » l'aspect ouverture des marchés du processus plus large de réforme de la réglementation. La politique en matière d'IDE comportera l'exécution de politiques favorables à l'investissement, et le processus de réforme expérimentale de la réglementation engagé dans le cadre du programme de zones spéciales permet d'examiner des propositions de réforme émanant de parties nationales ou étrangères. Il est important de signaler que ces deux initiatives au titre de la réforme de la réglementation sont considérées comme d'origine interne et non comme résultant de pressions extérieures (*gaiatsu*). Cela va dans le sens de l'une des recommandations du rapport de 1999 qui revêt une importance fondamentale pour le succès final de la réforme de la réglementation au Japon, et qui concerne la nécessité d'informer le public des bienfaits de cette réforme.

Les changements de l'opinion publique à l'égard de la réforme de la réglementation pourraient exercer une forte influence sur l'évolution d'un système réglementaire mis en place par des fonctionnaires qui conservent un pouvoir discrétionnaire considérable en matière de réglementation économique. Comme le signale la conclusion du chapitre sur l'ouverture des marchés du rapport de 1999 : « Bien que les programmes actuels [de réforme de la réglementation] aient été entrepris pour l'essentiel à l'initiative du Japon, l'opinion publique y voit encore la main de l'étranger [...] Même si cette image a aidé à promouvoir la réforme face à une vive opposition, elle a également eu pour effet de donner aux programmes de réforme de la réglementation du Japon un caractère fragmentaire, défensif et conservateur. »³¹ Même aujourd'hui, les milieux d'affaires étrangers au Japon laissent à entendre que malgré les progrès récents, l'attitude générale des fonctionnaires consistant en particulier à préférer la micro-réglementation au contrôle macro-économique reste un des principaux obstacles à un accroissement du rôle du secteur privé dans l'économie japonaise.

Compte tenu de ce qui précède, il est à noter que la politique de doublement des apports d'IDE de même que le programme de zones spéciales s'adressent tous deux à des acteurs aussi bien nationaux qu'étrangers qui ne sont pas déjà en place, au niveau à la fois de l'élaboration et de l'exécution de la politique. Ces deux processus complémentaires traduisent une rupture avec le passé en donnant un sentiment « d'appropriation » au public japonais tout en faisant participer des étrangers aux processus de réforme comportant un important élément d'ouverture des marchés.

Un facteur important des progrès réalisés en matière de réforme de la réglementation – et particulièrement en ce qui concerne la réforme de la réglementation favorable au commerce et à l'investissement – est le soutien politique dont la réforme a bénéficié en haut lieu. Les deux principales initiatives évoquées ici sont toutes deux étroitement associées au Premier ministre Koizumi et concordent avec le regroupement des organismes administratifs s'occupant de l'ouverture des marchés et décrits dans l'introduction. Bien que le regroupement de ces organismes officiels au sein du Bureau du Cabinet ait eu lieu sous l'ancien Premier ministre (Yoshiro Mori), la vigueur du soutien politique que leur a apporté le gouvernement Koizumi montre bien que la configuration institutionnelle du Bureau du Cabinet a un caractère politique, plus que dans le cas des autres organismes ministériel. La continuité du processus et même les institutions s'occupant de l'ouverture des marchés restent très vulnérables aux perturbations que pourrait entraîner un changement politique.

Notes

1. OCDE (2002), p. 5.
2. Conseil de l'investissement du Japon (2003), p. 1.
3. Section I de la Procédure de consultation publique.
4. MGPIPT (2004).
5. Commission européenne (2003a), p. 11.
6. *Ibid.*
7. Il s'agit notamment des questions concernant la fixation des normes, l'examen des normes nationales, la reconnaissance des données sur les essais étrangers, l'efficacité des services de douane et de quarantaine, la simplification et la facilitation des procédures d'importation et autres.
8. Conseil du médiateur pour l'accès au marché (2003).
9. Certaines des questions soulevées valent également pour les nouvelles entreprises japonaises.
10. Lorsque des accords négociés pour assurer une libéralisation au niveau régional sont ensuite appliqués selon le principe NPF durant la phase de mise en œuvre, comme dans le cas de l'Accord de coopération économique Asie-Pacifique (APEC).
11. OMC (2002), p. 29, et OMC (2000b), p. 42.
12. Une liste négative des secteurs nécessitant une notification préalable au ministre des Finances et au ministre de l'Industrie est disponible sur l'Internet.
13. ACCJ (2003a), p. 2.
14. USTR (2001), p. 2.
15. Informations fournies par le gouvernement japonais.
16. EBC (2003a), pp. 74-75.
17. USTR (2003), p. 213.
18. OCDE (2003a), p. 248.
19. Fukao, Kyoji et Tomofumi Amano (2003).
20. Ce programme est appliqué au niveau national et ne fait pas partie du Programme de zones spéciales.
21. EBC (2003a), p. 50 et USTR (2003a), p. 200.
22. EBC (2003a), pp. 28 et 31 et USTR (2003a), p. 201.
23. OMC (2002), p. ix.
24. Définis comme des « aspects fondamentaux s'inscrivant dans une perspective commune ».

25. OMC (2000a), p. 21.
26. OMC (2003), p. 36.
27. Les données ci-dessus indiquant que 90 % des normes du CIJ sont alignées sur les normes internationales et que 20 % sont contraignantes, on peut déduire qu'au moins 10 % des normes du CIJ sont alignées sur les normes internationales.
28. OCDE (2002), p. 29.
29. Informations fournies par le gouvernement japonais.
30. EBC (2003a), p. 4.
31. OCDE (1999), p. 268.

Bibliographie

- ACCJ : American Chamber of Commerce in Japan (2003a), *ACCJ Applauds Koizumi Foreign Direct Investment Pledge*, disponible sur le site www.accj.or.jp/document_library/PressReleases/1052721421.pdf.
- ACCJ (2003b), *From Goals to Reality : FDI Policy in Japan*, disponible sur le site www.accj.or.jp/document_library/1068424402.pdf.
- ACCJ (2003c), *The Long Road to Reform*, disponible sur le site www.accj.or.jp/tmp/longroadE.pdf.
- Cabinet du Premier ministre (2004a), *Japan's Government Procurement: Policy and Achievements Annual Report (FY 2002 version) – Toward Government Procurement Open to the World*, disponible sur le site www.kantei.go.jp/foreign/procurement/2002/index.html.
- Cabinet du Premier ministre (2004b), « Special Zones for Structural Reform », *The Headquarters for the Promotion of Special Zones for Structural Reform*, disponible sur le site www.kantei.go.jp/foreign/policy/kouzou2/sanko/030326setumei_e.pdf.
- Chambre de commerce des États-Unis au Japon (ACCJ) (2001), *2001 US-Japan Business White Paper*, disponible sur le site www.accj.or.jp/content/advocacy/tmp/BWP2001.pdf.
- Commission européenne (2003a), *EU Priority Proposals for Regulatory Reform in Japan*, disponible sur le site <http://jpn.cec.eu.int/english/eu-relations/proposals2003e.pdf>.
- Commission européenne (2003b), *EU Supplementary Proposals for Regulatory Reform in Japan*, disponible sur le site http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/gov_relations/japan_rrd/f1625.pdf.
- DG du Commerce, Commission européenne, *Market Access Sectoral and Trade Barriers Database*, <http://mkacadb.eu.int/>.
- Economist Intelligence Unit (2003), *Country Report : Japan*.
- European Business Community in Japan (EBC) (2003a), « Promoting Foreign Investment through Decisive Reform: The EBC Report on the Japanese Business Environment 2003 », disponible sur le site www.ebc-jp.com/2003%20EBC%20WP%20Publicity%20for%20Web.doc.
- European Business Community in Japan (2003b), commentaires sur la politique de la concurrence au Japon (... et sur des questions réglementaires), préparés par l'OCDE pour la mission au Japon pour préparer l'examen du Japon, disponible sur le site [www.ebc-jp.com/news/2003%20OECD%20Brief%20\(Japanese%20Competition%20Policy\)%20\(27%20MAR%202003\).pdf](http://www.ebc-jp.com/news/2003%20OECD%20Brief%20(Japanese%20Competition%20Policy)%20(27%20MAR%202003).pdf).
- Forum économique mondial (2004), *Global Economic Competitiveness Report : 2003-2004*.
- Fukao, Kyoji et Tomofumi Amano (2003), « From Goals to Reality: FDI Policy in Japan », disponible sur le site www.accj.or.jp/content/advocacy/FDI.
- Japan Investment Council (2003), « Japan: An Attractive Destination for International Investment », disponible sur le site www5.cao.go.jp/access/english/jic/20030327b-jic-e.pdf.
- Market Access Ombudsman Council (2003), *Recommendations on Market Access Issues as Concerns Standards, Certifications and Others: « Report of the Comprehensive Review »*, disponible sur le site www5.cao.go.jp/access/english/oto_main_e.html.
- Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (MECI) (2004), « Putting Administrative Procedures Online » disponible sur le site www.meti.go.jp/english/information/data/cProceduresOnlinee.html.

- Ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications (MGPIPT) (2004), « Public Information Web site », disponible sur le site www.soumu.go.jp/english/.
- Nohara, Satoshi (2003), *Special Zones for Structural Reform (Deregulation) in Japan*, Industrial Structure Policy Division, ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (MECI), 30 juin.
- OCDE (2003a), *Étude économique du Japon* – Vol. 2003, No. 18, Paris.
- OCDE (2003b), « Étude économique du Japon, 2003 – Résumé », dans *l'Observateur de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002), *Integrating Market Openness into the Regulatory Process: Emerging Patterns in OECD Countries*, Paris.
- OCDE (1999), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – La réforme de la réglementation au Japon*, Paris.
- OCDE (1999b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – La réforme de la réglementation au Japon*, « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », disponible sur le site www.oecd.org/regreform.
- OCDE (1992), « Profils de gestion publique : le Japon » disponible sur le site www.oecd.org/dataoecd/9/13/1901994.pdf.
- OMC (2002), « Examen des politiques commerciales – Japon », Rapport du Secrétariat, Organe d'examen des politiques commerciales, 5 janvier 2002, WT/TPR/S/32.
- OMC (2000a), « Examen des politiques commerciales – Japon », Rapport du Secrétariat, Organe d'examen des politiques commerciales, 17 octobre 2000, WT/TPR/S/76.
- OMC (2000), « Examen des politiques commerciales – Singapour », Rapport du Secrétariat, Organe d'examen des politiques commerciales, 29 février 2000, WT/TPR/S/67.
- OMC (2002), « Examen des politiques commerciales – Japon », Rapport du Secrétariat, Organe d'examen des politiques commerciales, 9 octobre 2002, WT/TPR/S/107.
- OMC (2003), « Japon – Mesures visant l'importation de pommes », AB-2003-4, Rapport de l'Organe d'appel, 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R.
- Tanaka, Nobuo (2003), « Japan's Perspective on Regulatory Reform and the DDA: Towards Better Integration of Domestic and External Economic Policy », exposé fait lors du Forum de l'OCDE sur la gouvernance mondiale.
- United States Trade Representatives (USTR) (1995-03a), « National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers » disponible sur le site: www.ustr.gov/reports/.
- USTR (2003b), « Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the US-Japan Regulatory Reform and Competition Initiative » disponible sur le site www.ustr.gov/regions/japan/2003-10-24-reform2.pdf.

ANNEXE 4.1

Mise en œuvre des recommandations de 1999

| Recommandations de l'examen de 1999 | Évaluation des mesures prises depuis l'examen de 1999 | Nouvelles recommandations |
|--|---|--|
| Améliorer la transparence dans une perspective internationale grâce à des mesures concrètes et de grande portée. | Conformément aux recommandations formulées dans le précédent rapport, des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la disponibilité d'informations sur l'Internet ainsi que l'application de la Procédure de commentaire public et le système de LDAJ. Des réformes dans chacun de ces trois domaines peuvent atténuer les graves problèmes de transparence évoqués dans le rapport de 1999, en particulier si elles sont approfondies sous certains aspects. | <ul style="list-style-type: none"> – La fourniture d'informations sur l'Internet devrait également être obligatoire pour les ordonnances internes, les notes d'information, les directives administratives et les négociations en vue d'accords internationaux, avec des versions en langue anglaise si possible. – L'application des Procédures de consultation publique devrait devenir obligatoire pour toutes les ordonnances internes, les notes d'information, les directives administratives et les négociations en vue d'accords internationaux. – Les réponses aux demandes de LDAJ devraient être rendues obligatoires, transmises par écrit et contraignantes légalement. |
| Rendre l'administration mieux à même de promouvoir l'ouverture des marchés dans le cadre de la réforme de la réglementation. | Il a été donné suite à cette recommandation, comme en témoigne l'intégration dans le cadre du Bureau du Cabinet ¹ de presque tous les organismes de réglementation s'occupant de l'ouverture des marchés. La situation permet d'envisager de façon plus intégrée les perspectives d'ouverture des marchés dans le cadre du processus de réforme de la réglementation. Elle assure également une visibilité et un prestige accrus à ce processus. Toutefois, des exemples décisifs d'une intensification de la coordination et du dialogue se font encore attendre. | <ul style="list-style-type: none"> – La prise de mesures garantissant la permanence des services administratifs relevant du Bureau du Cabinet dans l'éventualité d'une évolution du climat politique rendrait plus convaincantes et durables les réformes entreprises par ces services. – Une coordination accrue entre les organismes administratifs relevant du Bureau du Cabinet renforcerait la portée, la cohérence et l'efficacité des efforts déployés pour promouvoir l'ouverture des marchés dans le cadre du système de réglementation du Japon. – Le Centre de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle, le Centre de promotion de la réforme de la réglementation qui doit être créé prochainement, le SMCI et le SCMP devraient être regroupés en un seul organisme doté d'installations et d'un personnel communs. Cela garantirait pratiquement la cohérence des politiques des deux organismes officiels clés participant à la conception et à l'exécution de la réforme de la réglementation. L'intégration du SMCI et du SCMP dans ce nouvel organisme permettrait d'atténuer les problèmes de dotation en ressources que connaissent actuellement ces deux services. Qui plus est, cela permettrait d'intégrer la connaissance institutionnelle de l'ouverture des marchés dans la dynamique de la réforme de la réglementation. |

| Recommandations de l'examen de 1999 | Évaluation des mesures prises depuis l'examen de 1999 | Nouvelles recommandations |
|---|--|---|
| Adopter une approche systématique des thèmes récurrents du débat sur les échanges, tels que l'absence de procédures d'ouverture, les pratiques commerciales restrictives néfastes ainsi que l'harmonisation des normes et la reconnaissance des vérifications de conformité étrangères. | Des progrès dans les domaines mentionnés ici ont été réalisés comme en témoigne par exemple le fait que le Japon est davantage aligné sur les normes internationales, et l'accréditation de deux organismes étrangers de vérification de conformité depuis le rapport de 1999. Bien que les progrès réalisés soient modestes en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'approches systématiques de ces divers problèmes, le regroupement des services administratifs s'occupant de l'ouverture des marchés dans le cadre du Bureau du Cabinet permet de mieux concentrer les efforts visant à assurer une plus grande ouverture procédurale, à réduire les pratiques commerciales restrictives néfastes, à mieux harmoniser les normes et à faire davantage reconnaître les vérifications de conformité effectuées par des organismes étrangers. Il conviendrait de prendre certaines mesures complémentaires pour mieux donner suite à la recommandation, et notamment les mesures suivantes. | <ul style="list-style-type: none"> – La décision du Cabinet de créer le CIJ devrait être modifiée pour donner à cet organisme des possibilités d'intervention qui aillent au-delà de ses fonctions actuelles limitées pour l'essentiel au recueil et à la diffusion d'informations. La coordination institutionnelle entre le CIJ et le nouvel organisme proposé ci-dessus devrait être assurée. – Énoncer spécifiquement les six principes d'ouverture des marchés et en faire les lignes directrices de la nouvelle rubrique intitulée « Réformes de la réglementation conçues pour rendre le Japon plus attractif au niveau international » figurant dans la version révisée du rapport TYPPRR de mars 2004 du CRR, officialisant ainsi les critères de progrès qui seraient soumis à un examen dans les rapports ultérieurs du CRR. – Rendre obligatoire l'examen des considérations d'ouverture des marchés dans le cadre de l'élaboration des AIR. – Fixer des critères précis pour déterminer les équivalences et définir clairement les moyens de démontrer ces équivalences dans le but d'élargir le champ d'action des organismes étrangers de vérification de conformité accrédités. |
| Intervenir énergiquement dans les affaires publiques pour faire connaître à la population japonaise, notamment aux consommateurs, les avantages qu'assurent à l'ensemble de l'économie la réforme de la réglementation et l'ouverture des marchés. | C'est probablement dans ce domaine d'une importance particulière pour l'aspect « ouverture des marchés » du processus de réforme de la réglementation que les efforts les plus énergiques ont été déployés. En encourageant les milieux d'affaires étrangers à contribuer à la réforme de la réglementation au niveau de la politique générale et en soulignant le fait que les IDE favorisent une saine revitalisation de l'économie, on a ouvert la voie à d'importants changements des comportements du public à l'égard de la réforme de la réglementation et de l'ouverture des marchés. Un succès dans ce domaine aura des implications considérables pour l'ouverture des marchés dans le cadre d'un système réglementaire qui continue à accorder des pouvoirs discrétionnaires considérables aux fonctionnaires. Des efforts supplémentaires pour faire prendre conscience au public de l'importance de l'ouverture des marchés pourraient prendre les formes suivantes. | <ul style="list-style-type: none"> – La promotion et la diffusion d'études sur les succès de la réforme de la réglementation japonaise en dehors du domaine des apports d'IDE, par exemple dans le cadre du programme de zones spéciales, permettraient d'amener le public à soutenir plus énergiquement la poursuite des réformes. – En faisant mieux connaître les succès de la réforme de la réglementation dans d'autres pays, on susciterait de la part du public une confiance accrue dans la poursuite des réformes. |
| Renforcer la coopération avec les autres pays en matière de réglementation. | La conclusion d'ARM avec la Communauté européenne et Singapour représente un progrès considérable dans ce domaine depuis le dernier rapport. La coopération avec la Chambre de commerce des États-Unis et les milieux d'affaires européens au Japon constitue un exemple d'effort commun avec d'autres pays qui pourrait servir de modèle à une coopération accrue dans d'autres domaines économiques. On pourrait notamment prendre en compte les considérations suivantes. | <ul style="list-style-type: none"> – Compléter les efforts déployés pour faciliter une harmonisation des normes internationales en coopérant et en renforçant les capacités dans le domaine de la vérification de conformité en vue d'augmenter le nombre d'organismes étrangers spécialisés accrédités au Japon. – Poursuivre avec les pays bénéficiant d'importants apports d'IDE le dialogue sur la conception des lois sur les fusions et les rachats qui feraient du Japon une destination plus attractive pour les IDE. |

| Recommandations de l'examen de 1999 | Évaluation des mesures prises depuis l'examen de 1999 | Nouvelles recommandations |
|--|---|--|
| Mieux faire respecter la politique de la concurrence, compte tenu de son importance pour promouvoir l'ouverture des marchés. | Bien que certains progrès aient été observés dans ce domaine, une application de plus en plus stricte de la politique de la concurrence aura des incidences sur l'ouverture de l'économie japonaise. Dans le cadre du Bureau du Cabinet, la CCPC est maintenant plus proche, d'un point de vue institutionnel, de services administratifs comme le SMCI, le SCMP et le CIJ ainsi que du CRR, centre d'étude chargé de l'élaboration de la réforme de la réglementation. D'autres moyens de réaliser des progrès sont envisagés. | <p>– Engager activement une coopération bilatérale dans le domaine de la politique de la concurrence comme indiqué dans la section qui y est consacrée.</p> <p>– Un dialogue plus poussé avec les services administratifs partenaires du Bureau du Cabinet devrait aider à sensibiliser davantage la CCPC aux incidences de ce travail sur l'ouverture des marchés et également renforcer le rôle de la politique de la concurrence dans le cadre du programme plus large de réforme de la réglementation japonaise, qui devrait également faire mieux ressortir l'aspect « ouverture des marchés » de cette dernière.</p> <p>– En renforçant sa capacité d'analyse économique, on rendra la CCPC mieux à même de s'occuper des questions de concurrence, particulièrement dans les secteurs des services publics en réseaux, qui ont d'importantes incidences sur l'ouverture des marchés.</p> <p>– Continuer à renforcer les moyens de coercition conformément aux recommandations formulées dans la section sur la politique de la concurrence.</p> |

1. Y compris le Conseil pour la réforme de la réglementation (CRR), le Service du médiateur pour le commerce et l'investissement (SMCI), le Conseil de l'investissement du Japon (CIJ), le Centre de promotion des zones spéciales pour la réforme structurelle, le Bureau de contestation des marchés publics (BCMP) et la Commission japonaise de contrôle des pratiques commerciales (CCPC).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2004 10 2 P) ISBN 92-64-01716-X - n° 53606 2005

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation JAPON

PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Le Japon fut l'un des premiers pays examinés dans le cadre de cette série sur la réforme de la réglementation. Depuis 1999, lorsque l'examen a été publié, le gouvernement japonais a mis en place tout un ensemble de mesures pour améliorer la qualité de la réglementation et promouvoir la réforme réglementaire, la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés.

Cet ouvrage évalue les progrès accomplis et tire certains enseignements du processus de mise en œuvre de la réforme réglementaire. Il met également en lumière les nouvelles mesures qui pourraient être prises compte tenu des problèmes actuels. Ce suivi porte sur trois aspects fondamentaux : les moyens mis en œuvre pour assurer une réglementation de haute qualité, la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. On trouvera dans cette étude des informations actualisées sur la politique de la concurrence au Japon et sur certaines questions commerciales comme les mesures internationales harmonisées et les procédures d'évaluation de la conformité. On s'est attaché en particulier aux liens entre la politique réglementaire et ses instruments d'une part, et l'application des principes de concurrence et d'ouverture des marchés d'autre part. Les mesures novatrices comme celles concernant les zones spéciales sont également examinées. En définitive, on a voulu déterminer dans quelle mesure de nouveaux progrès dans la réforme de la réglementation peuvent améliorer le potentiel de croissance du Japon. Les enseignements à tirer s'inscrivent bien entendu dans le contexte japonais, mais ils peuvent également être précieux pour les autres pays.

Actuellement, le mouvement lancé dans les années 90 pour éliminer les obstacles réglementaires s'accélère. La réforme de la réglementation suppose un processus dynamique pour améliorer les instruments et institutions réglementaires, revoir les réglementations en vigueur à la lumière des évolutions économiques et sociales et évaluer l'impact des nouvelles réglementations lors de leur élaboration. Tout cela exige une action intégrée de l'ensemble des pouvoirs publics, l'un des principaux enjeux du programme de réforme de la réglementation adopté par le Japon pour ces trois prochaines années.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
<http://www.sourceocde.org/gouvernance/926401716X>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
<http://www.sourceocde.org/926401716X>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-01716-X
42 2004 10 2 P

