

**EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**

**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN FINLANDE**

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



**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

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

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

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

*Also available in English under the title :*

### ***Enhancing Market Openness through Regulatory Reform***

© OCDE 2003. Tous droits réservés.

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

## AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est aujourd'hui un domaine d'action essentiel aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres. Pour que cette réforme soit bénéfique, il faut que les régimes réglementaires soient transparents, cohérents et exhaustifs. L'objectif doit être à la fois de mettre en place le cadre institutionnel le plus adéquat, de libéraliser les industries de réseau, de promouvoir et faire respecter le droit et la politique de la concurrence et d'ouvrir le marché intérieur et extérieur aux échanges et à l'investissement.

Ce rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et les instruments d'action en Finlande. Il comporte également un ensemble de recommandations formulées par l'OCDE à l'issue de la procédure d'examen.

Ce rapport a été rédigé en vue de l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation de la Finlande*, publié en juin 2003. Cet examen fait partie d'une série de rapports par pays établis par l'OCDE au titre du Programme de réforme de la réglementation conformément au mandat que les Ministres des pays Membres lui ont conféré en 1997.

Depuis lors, l'OCDE a examiné la politique réglementaire de 18 pays membres dans le cadre de ce programme, qui vise à aider les gouvernements à améliorer la qualité de leur réglementation, c'est-à-dire réformer leur réglementation de manière à favoriser la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les objectifs sociaux importants. L'examen consiste à évaluer les progrès accomplis par les pays à la lumière des principes approuvés par les pays Membres dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.

L'examen a un caractère pluridisciplinaire et est axé sur les aspects suivants : la capacité de gestion de la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, l'ouverture des marchés, certains secteurs comme les télécommunications et le contexte macroéconomique interne.

Ce rapport a été rédigé par Seppo Reimavuo, sous la direction d'Anthony Kleitz, de la Direction des échanges. Il a bénéficié des commentaires des collègues de l'OCDE et d'étroites consultations avec un grand nombre de fonctionnaires, de parlementaires, de représentants des milieux d'affaires et des syndicats, d'associations de défense des consommateurs et d'universitaires de la Finlande. Le rapport a été examiné par les 30 pays Membres de l'OCDE. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

ABREVIATIONS .....	6
RESUMÉ .....	9
1. L'OUVERTURE DES MARCHES ET LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE EN FINLANDE .....	10
1.1 Aperçu général de l'ouverture des marchés dans l'économie finlandaise .....	10
1.2 Aperçu général du bilan actuel de la réforme réglementaire .....	14
1.3 La structure de l'économie.....	15
L'agriculture.....	15
Le secteur financier.....	16
Les entreprises publiques .....	17
Le BTP et les matériaux de construction .....	17
Les chemins de fer .....	18
2. LE CADRE DE LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHES : LES SIX PRINCIPES D'EFFICACITÉ RÉGLEMENTAIRE .....	19
2.1 La transparence et l'ouverture dans la prise de décision.....	19
La diffusion de l'information .....	20
La transparence dans l'élaboration des réglementations .....	21
L'information sur les normes et les réglementations techniques .....	22
La transparence dans les marchés publics.....	24
L'ouverture des procédures de recours judiciaire .....	26
2.2 Les mesures prises pour assurer la non discrimination.....	27
Les accords préférentiels.....	28
2.3 Les mesures prises pour éviter les restrictions commerciales superflues .....	28
Les politiques actuelles dans ce domaine.....	28
La protection du commerce.....	29
Les moyens utilisés pour mieux mesurer l'impact de la réglementation sur le commerce ..	30
Quelques exemples de mesures finlandaises pour éviter les restrictions commerciales inutiles.....	31
Les procédures douanières .....	31
L'étiquetage .....	33
La protection de la propriété intellectuelle.....	33
L'ouverture aux investissements étrangers .....	34
2.4 Les mesures prises pour encourager l'utilisation de normes internationales harmonisées .....	35
2.5 La reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires étrangères et l'analyse de conformité.....	36
La reconnaissance mutuelle dans l'UE : la conception générale et les ARM.....	36
2.6 L'application des principes de concurrence dans une perspective internationale.....	38
La défense de la concurrence .....	39
Les fusions .....	40
Les réseaux de la distribution commerciale .....	40

Les autres réseaux .....	42
3. EXEMPLES SECTORIELS.....	43
3.1 Les services de télécommunication.....	43
3.2 Les équipements de télécommunication .....	44
3.3 Les automobiles et leurs composants.....	46
La promotion de la sécurité et la protection de l'environnement.....	48
3.4 L'électricité.....	48
4. CONCLUSIONS ET CHOIX DE POLITIQUE POUR L'AVENIR.....	49
4.1 Appréciation générale des forces et faiblesses actuelles.....	49
4.2 Les choix de politique à prendre en considération.....	52
BIBLIOGRAPHIE .....	59
ANNEXES .....	62

## Tableaux

Tableau 1. Les principaux partenaires commerciaux de la Finlande en 2001 .....	12
Tableau 2. Principales sources des entrées d'investissements directs en Finlande.....	12
Tableau 3. Importations de biens.....	12
Tableau 4. Les principales réformes réglementaires structurelles en faveur de l'ouverture des marchés.....	14
Tableau 5. Liste indicative des ARM conclus récemment .....	36
Tableau 6. Statistiques du contrôle des fusions (1998-2001) .....	40

## Graphiques

Graphique A. La part des encours d'investissements directs internes et externes dans les économies de l'OCDE en 2000.....	13
Graphique B. Les parts de marché des fabricants de téléphones mobiles (1999-2001) .....	44

## Encadrés

Encadré 1. La mise à disposition d'informations en matière de réglementations et normes techniques: Les obligations de notification dans l'Union européenne.....	23
Encadré 2. La loi sur les marchés publics.....	25

## ABREVIATIONS

ACP	Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Convention de Lomé)
ACEA	Association des constructeurs européens d’automobiles
ADP	Accord sur les mesures antidumping (GATT)
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (OMC)
AE	Accréditation européenne
AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Autorité finlandaise de la concurrence
AKE	Administration finlandaise des véhicules
AICM	Association internationale des constructeurs de motocycles
AIE	Agence internationale de l’énergie
AIR	Analyse d’impact des réglementations
APK	Société finlandaise de conservation centrale des titres (Arvopaperikeskus)
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
ASF	Autorité de supervision financière
ASI	Autorité de supervision des assurances
BIS	Système d’information des entreprises
BSA	Alliance des logiciels d’entreprise
CE	Communautés européennes
CE	Certificat européen (CE marking)
CEB	Convention européenne sur les brevets
CEE/ONU	Commission économique des Nations Unies pour l’Europe
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEN	Comité européen de normalisation
CEN/ISSS	Système de normalisation de la société de l’information
Cenélec	Comité européen de normalisation électrotechnique
CIRDI	Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CNUCED	Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement
COP	Conformité de la production (normes pour camions diesel)
CPD	Directive concernant les produits de construction (UE)
DPI	Droits de la propriété intellectuelle
EDI	Échange électronique de données
EEE	Espace économique européen
ETLA	Institut de recherche de l’économie finlandaise
ETSI	Institut européen des normes de télécommunication
EU	États-Unis
EVA	Centre finlandais d’étude des entreprises et des politiques
FIA	Forum international d’accréditation
FICORA	Autorité réglementaire finlandaise des communications
FINNVERA	Ancien Office finlandais de garantie
FINPRO	Ancienne Association finlandaise du commerce extérieur
FINTRA	Institut finlandais du commerce international

GATS	Accord général sur le commerce des services (OMC)
GLP	Directive concernant l'inspection et la vérification des bonnes pratiques de laboratoire (UE)
GMP	Normes relatives aux règles de bonne pratique applicables à la fabrication des produits pharmaceutiques
GSM	Système mondial de communications mobiles (anciennement Groupe spécial mobile)
GSP	Système généralisé de préférences
HEX	Bourse d'Helsinki
HPY	Association téléphonique d'Helsinki (Helsingin Puhelinyhdistys)
IDE	Investissement direct étranger
IRG	Groupe des autorités réglementaires indépendantes
ISO	Organisation internationale de normalisation
LFA	Zone défavorisée (UE)
MCI	Ministère du commerce et de l'industrie
MFN	Nation la plus favorisée
MTC	Ministère des transports et des communications
MTF	Mission sur les fusions
MIC	Mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce des marchandises
NE	Norme européenne
NSTI	Nouveau système de transit informatisé (UE)
NPI	Nouveaux pays industriels
NordPool	Bourse nordique de l'énergie
NSOs	Organisations nationales de normalisation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONG	Organisations non gouvernementales
OTC	Obstacles techniques au commerce (accord OMC)
Oy	SARL (Osakeyhtiö)
Oyj	Société anonyme (Julkinen osakeyhtiö)
PAC	Politique agricole commune (UE)
PAS	Spécification publique disponible
PECAs	Accords européens sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels
PECO	Pays de l'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
RAY	Association des distributeurs automatiques (Raha-automaattiyhdistys)
R&D	Recherche et développement
REIO	Clause relative aux organisations d'intégration économique régionale
SFS	Association finlandaise de normalisation
SH	Système harmonisé
SITRA	Fonds national finlandais pour la recherche-développement
SMS	Service d'envoi de messages écrits courts
SPS	Accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (OMC)
TAB	Procédure d'autorisation traditionnelle
TEKES	Centre finlandais de développement technologique
TI	Transparency International
TN	Traitement national
TRIS	Système d'information sur les réglementations techniques

TS	Spécification technique
UEM	Union économique et monétaire
UMTS	Système de télécommunications mobiles universelles
USD	Dollar des États-Unis
VR	Chemins de fer d'État (Valtionrautatiet)
VERs	Limitation volontaire des exportations
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
WAP	Protocole d'application hertzienne
WVTA	Réception complète du véhicule dans la CE



## RESUMÉ

Le présent rapport donne une appréciation de l'incidence des réglementations finlandaises et de leur mode d'adoption sur la compétition internationale. Par le truchement des échanges et des investissements ; il examine aussi dans quelle mesure la perspective commerciale est intégrée dans le cadre général de la politique réglementaire. Cette appréciation se fonde sur six principes d'efficience réglementaire définis par l'OCDE : la transparence, la non-discrimination, l'abstention de toute restriction commerciale inutile, l'utilisation de normes harmonisées sur le plan international, la reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires d'autres pays et l'application des principes de concurrence.

En Finlande, tant l'orientation de la politique économique que la culture administrative et l'environnement des affaires sont généralement favorables aux échanges. Les partenaires commerciaux du pays estiment que la politique des autorités finlandaises est solidement ancrée dans les principes de l'économie libérale et que la réglementation du marché finlandais a été plutôt allégée par les réformes d'envergure opérées au cours des 15 dernières années. Ils jugent également que la réglementation ne gêne généralement pas leurs activités en Finlande, bien qu'il puisse y avoir des problèmes ponctuels dans certains secteurs. Le gouvernement finlandais montre une attitude favorable à l'égard des investissements étrangers directs. La contribution de la Finlande à la coordination économique internationale, dans des domaines comme l'harmonisation des normes, est digne d'éloges. De plus, les politiques finlandaises sont bien coordonnées avec l'Union européenne, comme en témoigne la proportion élevée d'application des directives communautaires. Le programme de réforme réglementaire, qui bénéficie d'un large consensus politique, s'est progressivement étendu à une large gamme de questions.

Les marchés finlandais des télécommunications et de l'électricité constituent des exemples de réformes réglementaires réussies et des modèles de transparence qu'il est loisible aux autres pays d'étudier. La Finlande a déréglementé son marché de l'énergie plus rapidement que la plupart des pays européens. Les réformes se sont traduites par une diminution significative des prix de l'électricité et des télécommunications, qui comptent aujourd'hui parmi les plus bas des pays de l'OCDE. De récentes enquêtes en matière de compétitivité placent la Finlande au rang des pays les plus avancés et internationalisés du monde. Il n'est pas douteux que les succès de la Finlande dans les classements de compétitivité lui aient valu une attention flatteuse à l'échelle mondiale. Il est évident que la déréglementation a forcé la Finlande à améliorer sa compétitivité.

Sur cette toile de fond globalement positive, le présent rapport met en évidence quelques domaines importants de la politique économique où des réformes réglementaires, dans une optique d'ouverture des marchés, sont susceptibles d'engendrer de nouveaux effets bénéfiques. Un certain nombre de recommandations ont été formulées, concernant en particulier l'analyse d'impact des réglementations. Mais, dans la pratique, l'analyse des incidences sur les échanges ou celle des rapports coûts/avantages ne sont généralement pas obligatoires au stade de l'élaboration des réglementations. En outre, il y aurait de substantiels avantages économiques potentiels à renforcer la concurrence, notamment internationale, sur certains marchés. Il s'agit des matériaux de construction, où des autorisations de type national sont en vigueur, et de la distribution, qui reste assez concentrée, insuffisamment concurrentielle et souvent dominée par des sociétés locales agissant de concert.

À l'heure actuelle, la réforme réglementaire privilégie les aspects juridiques et la réduction des coûts administratifs ; cette approche dominante pourrait être élargie et s'enrichir d'une orientation globalement favorable à la concurrence. Dans cet esprit, il conviendrait d'intégrer les perspectives d'ouverture des marchés représentées par les six principes d'efficacité des réglementations, afin de maximiser et de faire partager largement les avantages de la réforme.

# **1. L'OUVERTURE DES MARCHES ET LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE EN FINLANDE**

## **1.1 Aperçu général de l'ouverture des marchés dans l'économie finlandaise**

Jusqu'à la fin des années 1980, la Finlande était une économie relativement fermée où existaient plusieurs monopoles, un régime de réglementation des prix, des cartels et un important commerce bilatéral avec l'Union soviétique. A cette époque, les étrangers n'avaient pas le droit d'acquérir des terrains en Finlande ou des actions de sociétés finlandaises cotées à la bourse d'Helsinki. Au cours des 15 dernières années, l'économie du pays a été fondamentalement réformée, à la fois sur le plan réglementaire et industriel. Aujourd'hui c'est une économie ouverte, où les entreprises évoluent dans un environnement concurrentiel ; la contribution des échanges extérieurs au PIB est d'environ 35 %, soit 10 points de plus que dans les années 1980<sup>1</sup>. L'ouverture des marchés a élargi sensiblement les choix offerts aux consommateurs, alors que les pratiques de corruption ou de marché noir sont nettement en deçà des niveaux internationaux<sup>2</sup>.

La Finlande est un bon exemple de la réussite d'un pays grâce à une utilisation judicieuse du savoir<sup>3</sup>. Elle s'est engagée dans un vaste redéploiement, sous l'effet de la croissance du secteur des communications ; en une seule décennie, l'économie exportatrice de bois, de papier et de produits métalliques s'est recentrée sur la connaissance. Trois facteurs principaux ont permis cette avancée : la déréglementation, la numérisation et les transferts de données<sup>4</sup>. En Finlande, la déréglementation s'est accélérée sous l'effet d'innovations comme le télécopieur et le transfert de données. Elles ont exigé une nouvelle législation, qui est entrée en vigueur dès la fin des années 1980. Dans ce pays, la déréglementation des télécommunications s'est amorcée plus tôt et a été appliquée plus constamment qu'ailleurs. Cette situation a obligé les sociétés finlandaises à s'adapter à une dynamique de compétition ouverte avant leurs concurrents internationaux.

Il n'est pas douteux qu'une ancienne tradition d'échanges avec l'extérieur et d'investissements étrangers, confortée par le bon niveau d'éducation de la population et la pratique très répandue de l'anglais, a contribué à l'insertion actuelle de la Finlande dans l'économie internationale. Plus de 90 % des finlandais âgés de moins de 30 ans parlent anglais. Le suédois est la deuxième langue officielle du pays<sup>5</sup>.

A l'heure actuelle, la plupart des sociétés finlandaises sont privées. La grande majorité des entreprises publiques est gérée sur un mode commercial, en fonction des principes du marché. Le chapitre 5 du présent rapport exposera les progrès significatifs qui ont été faits pour libéraliser le secteur productif public. Les fusions internationales ont joué un rôle significatif dans l'environnement des entreprises finlandaises. Le modèle le plus répandu a été celui des regroupements entre concurrents nordiques. Les fusions nordiques sont surtout intervenues dans les secteurs de la banque, de la papeterie, de l'énergie, de l'alimentation et des télécommunications. En 2001, le tiers des 500 plus grandes sociétés finlandaises appartenait à des investisseurs étrangers<sup>6</sup>.

Les avantages économiques de l'ouverture des marchés sont manifestes en Finlande, un pays qui, du fait de son faible poids démographique, a longtemps été exposé à des influences extérieures imprévisibles. L'importance que revêtent pour la Finlande les liens économiques internationaux a été confortée<sup>7</sup>. L'appartenance de la Finlande à l'UE a encore augmenté l'ouverture de ses marchés aux sociétés internationales. Le pays satisfait actuellement à l'objectif fixé par l'UE d'un déficit d'application limité à 0.9 % ; il s'agit, en d'autres termes, d'avoir incorporé dans le droit national 99.1 % des directives du marché intérieur<sup>8</sup>.

Le fait d'appartenir à l'UE exerce une influence croissante sur les politiques du pays et le gouvernement finlandais s'est attaché à coordonner ses modes de décision avec ceux de l'Union. On a mis en place des commissions à différents niveaux, allant des experts aux personnalités politiques et aux représentants des ministères, pour distinguer dès que possible les questions pouvant intéresser la Finlande. Le système finlandais semble d'une complication qui rappelle les procédures correspondantes de prise de décision dans l'UE.

Depuis l'admission de la Finlande dans l'UE, les relations avec la Fédération de Russie ont pris une nouvelle dimension. La frontière terrestre entre la Finlande et la Russie est longue d'environ 1 300 kilomètres. Seul pays membre de l'UE frontalier avec la Russie, la Finlande est à ce titre un canal essentiel en direction des marchés russes. Les infrastructures de la Finlande ainsi que sa proximité géographique de la Russie et des pays baltes, en particulier de l'Estonie, lui donnent l'avantage d'être une des voies d'accès vers l'est. Beaucoup de sociétés étrangères se servent de la Finlande comme d'une base pour déployer leurs activités de transport et de marketing en direction de l'ex-Union soviétique. Plus de 40 % des livraisons de marchandises par voie routière de l'UE à la Russie partent de la Finlande ou la traversent.

Les traditions anciennes de contact avec la Russie, de connaissance de son administration et de sa culture confèrent à la Finlande, au sein des pays de l'UE, le rôle particulier de comprendre le contexte russe des affaires. Au fur et à mesure que les pays de l'Europe de l'est s'ouvriront au monde extérieur et aux États de l'UE, la Finlande perdra son statut privilégié de connaisseur de la Russie et de voie d'accès à cette région. Toutefois, cette évolution n'affectera pas la place des pays riverains de la mer baltique et de ses principaux partenaires commerciaux, l'Allemagne et la Suède, dans le commerce extérieur finlandais.

En 2001, l'UE occupait une place prépondérante dans les importations de la Finlande, avec 55.6 % du total. L'Asie et l'Amérique du Nord représentaient respectivement 12.7 et 7.4 %, contre 10.3 % pour les pays en développement. Les plus grands pays exportateurs vers la Finlande ont toujours été l'Allemagne, la Suède et la Russie. Cela reste vrai, même si la Russie a perdu du terrain.

Dans les années 1980, le commerce bilatéral avec l'Union soviétique dépassait 20 % du total des échanges extérieurs de la Finlande, une situation qui s'expliquait largement par des considérations d'ordre politique<sup>9</sup>. Il s'inscrivait dans le cadre d'accords à 5 ans, de la Commission économique finlando-soviétique et de protocoles annuels, relatifs aux transactions sur les matières premières et à la compensation des dettes et créances. En vertu d'une convention commerciale bilatérale, la Finlande rémunérait ses achats de pétrole soviétique par des exportations de montant équivalent. Quand le prix du pétrole augmentait, la valeur totale des exportations finlandaises faisait de même. La Finlande exportait des grands projets de construction, des navires, des produits alimentaires et des services de transport. Ainsi, Nokia a certainement bénéficié de l'organisation unifiée des échanges avec une économie soviétique à planification centrale. Ses exportations de câbles ont été à l'origine de la notoriété de la marque à Moscou, ce qui a ouvert la voie aux exportations d'électronique<sup>10</sup>. La structure des produits importés d'Union soviétique était dominée par le pétrole brut, le gaz naturel, l'électricité et le bois. L'importance du commerce bilatéral a contribué à soutenir l'expansion des exportations vers d'autres marchés.

**Tableau 1. Les principaux partenaires commerciaux de la Finlande en 2001**

Destination	Part dans les importations en %
Allemagne	14.5
Suède	10.2
Russie	9.6
États-Unis	6.9
Royaume-Uni	6.4
France	4.5
Japon	4.3
Pays-Bas	3.7
Danemark	3.6
Italie	3.5
Estonie	3.3
Chine	3.1
Total UE	55.6
Total	100.0

Source : autorités douanières finlandaises.

**Tableau 2. Principales sources des entrées d'investissements directs en Finlande**

(encours à la fin de 2000)

	En Euros	En %
Suède	13 206	50.7
Pays-Bas	5 111	19.6
Danemark	1 757	6.7
Royaume-Uni	1 430	5.5
États-Unis	877	3.4
Total UE	22 801	87.5
Total	26 066	100.0

Source : autorités douanières finlandaises.

**Tableau 3. Importations de biens**

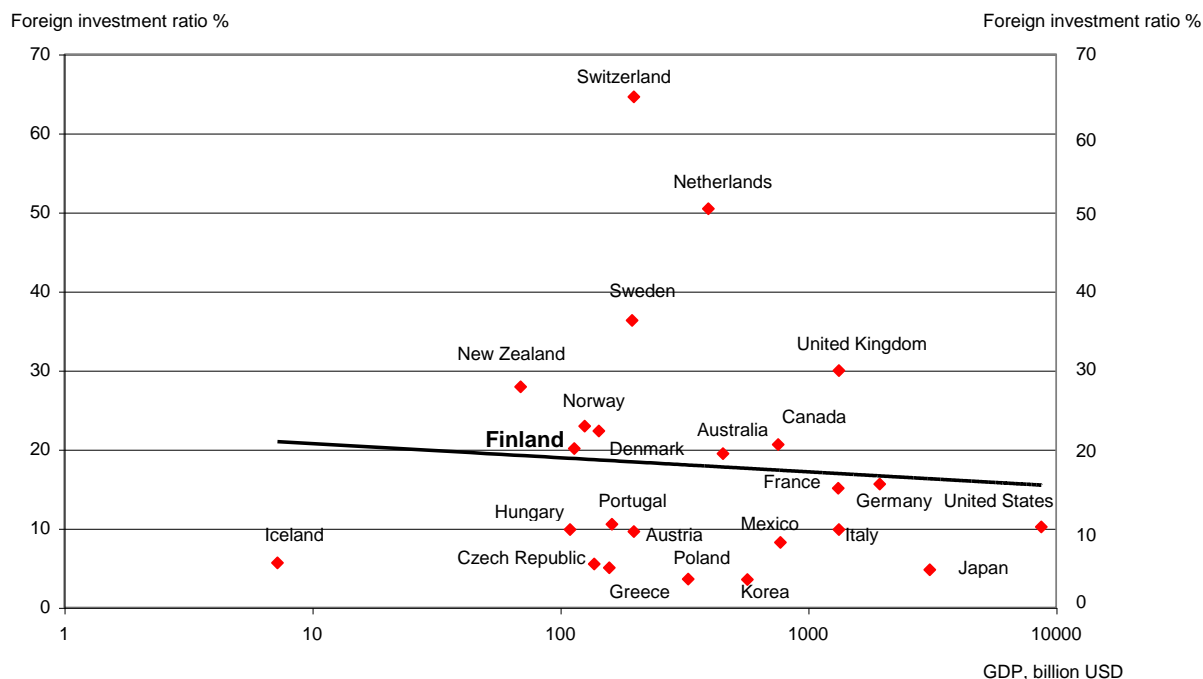
	2001, en % du total
Produits bruts et intrants	39.3
Produits énergétiques	11.7
Biens d'investissement	24.4
Biens de consommation	24.6
Importations totales de biens	100.0

Source : Office finlandais de statistiques et Office national des douanes.

La décomposition par produit du commerce extérieur finlandais fait apparaître une prédominance manifeste des machines et des équipements de transport, à l'exportation comme à l'importation. Les produits de l'extraction minière et de l'industrie chimique occupent également une place importante. Dans la période récente, les échanges d'articles textiles et d'habillement ont régressé, au même titre que les exportations de produits agricoles.

Le graphique A indique le poids relatif des échanges extérieurs (c'est-à-dire la moyenne des importations et des exportations) en pourcentage du PIB, dans la plupart des pays de l'OCDE. On a choisi ce ratio pour permettre une comparaison entre économies de taille similaire. En Finlande, l'importance des échanges avec l'étranger est proche de la moyenne, mais légèrement inférieure à certaines économies comparables comme la Norvège et le Danemark.

**Graphique A. La part des encours d'investissements directs internes et externes dans les économies de l'OCDE en 2000**



Le tableau 3 donne les principales sources d'IDE en Finlande et fait ressortir la position dominante de la Suède sur ce plan. Mais l'encours des entrées d'IDE est inférieur de plus de moitié à celui des sorties. A cet égard, la Finlande se situe légèrement en deçà de la moyenne de l'OCDE. Le pourcentage de la production manufacturière assurée par des filiales d'entreprises étrangères est le plus faible de l'OCDE, après le Japon. Les opérations internationales de capital-risque et les entrées de capitaux sont relativement limitées. Ce phénomène ne s'explique pas facilement. On peut citer, parmi les raisons éventuelles, la faible dimension du marché finnois et sa situation à la périphérie de l'UE. Il est aussi possible que des facteurs structurels et autres (comme la fiscalité et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée) fassent obstacle aux entrées d'IDE. Les mécanismes d'élaboration des règlements n'accordent pas une attention particulière aux échanges et au point de vue des sociétés étrangères. Les principaux documents qui servent de guide à la formulation d'une réglementation de qualité (la « Liste de contrôle finnoise » et les « Instructions HELO » - cf. chapitre 2) ne traitent pas spécifiquement les questions commerciales. Il est rare que la procédure d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) y voit un problème particulier. Un autre facteur est peut-être susceptible d'impressionner défavorablement les étrangers : les consultations relatives à la réglementation sont informelles, au lieu d'être obligatoires, et centrées essentiellement sur les parties prenantes nationales (par le biais des commissions officielles chargées des affaires de l'UE des organisations professionnelles, des syndicats, etc).

## 1.2 Aperçu général du bilan actuel de la réforme réglementaire

En Finlande, à la fin des années 1980, des initiatives politiques de haut niveau ont été prises en faveur d'une réforme réglementaire. Au départ, l'accent a été mis sur l'ouverture des échanges extérieurs et des marchés de capitaux ; puis, l'intérêt s'est porté sur une plus large palette de questions réglementaires, notamment la réduction des entraves administratives, qui étaient considérées comme une gêne pour la compétitivité des entreprises finlandaises. On a estimé, en Finlande, que la méthode la plus efficace pour abaisser les barrières à l'entrée sur le marché était de conjuguer des réformes réglementaires structurelles à une application efficace des règles de la concurrence. L'Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) a joué un rôle notable de sensibilisation, en lançant des initiatives pour déréglementer les marchés finlandais qui étaient alors fermés. Avant l'adhésion à la CEE, l'AFC a pris des mesures structurelles d'ouverture des marchés, telles que la libéralisation des importations, la suppression de licences et la réforme de normes techniques. Plusieurs de ces actions ont visé l'abolition des monopoles et la restructuration des entreprises publiques. Il est de fait que de grands progrès ont été effectués avant l'adhésion de la Finlande à l'UE<sup>11</sup>. Le tableau 4 indique les principales réformes réglementaires structurelles qui ont été effectuées en Finlande, de 1988 à 1995, dans le but de promouvoir l'ouverture des marchés.

**Tableau 4. Les principales réformes réglementaires structurelles en faveur de l'ouverture des marchés**

Suppression de la réglementation générale des prix (1988)
Libéralisation des importations de produits pétroliers bruts (1991)
Suppression des tests de besoin dans le transport routier des marchandises (1991) <sup>12</sup>
Libéralisation de la profession d'agence d'informations (1991)
Libéralisation de l'entrée sur le marché des services d'hôtellerie et de restauration (1991)
Abolition du monopole des importations dans l'industrie sucrière (1992)
Levée des restrictions sur les acquisitions par des étrangers (1993)
Suppression des tests de besoin dans les services de transport aérien intérieur de passagers (1993)
Ouverture à la concurrence des télécommunications (1994)
Suppression des tests de besoin dans les auto-écoles (1994)
Libéralisation de l'entrée sur le marché de l'inspection des véhicules à moteur (1995)
Nouvelle loi sur le marché de l'électricité (1995)
Abolition du monopole des calendriers (1995) <sup>13</sup>
Transformation en société du centre public de stockage des céréales (1995)
Libéralisation des importations d'alcool et du commerce de gros des produits alcoolisés (1995).

La politique actuelle de réforme réglementaire s'est réorientée de la déréglementation vers la qualité réglementaire ; en d'autres termes, l'attention s'est déplacée progressivement de l'ouverture des marchés aux problèmes internes. A la fin des années 1990, 17 entités publiques différentes ont été restructurées ou transformées en sociétés. Ainsi, l'administration nationale finlandaise des routes a été divisée en deux parties : un service d'État, responsable de la planification du réseau et de la passation des contrats ; une entreprise publique distincte, qui se consacre à la construction des routes. La conception en vigueur aujourd'hui a élargi la portée des réformes promues par un certain nombre de ministères et d'organismes publics. Au cours de la décennie 1990, les gouvernements de coalition au pouvoir se sont mis d'accord pour donner la priorité à l'amélioration de la qualité réglementaire. Les réformes ont bénéficié d'un large soutien des principaux partis politiques, des syndicats et du monde des affaires. Actuellement, la question de la qualité continue à retenir l'attention quand le ministère de la justice et les commissions parlementaires élaborent une nouvelle législation.

En Finlande, au milieu des années 1990, on a opté pour une conception systématique de la réforme réglementaire sous sa forme actuelle. En 1996 et 2000, le gouvernement a adopté des résolutions visant à améliorer la production législative. Les grands principes de la résolution officielle de 1996 étaient les suivants : le rôle revenant à la rédaction des lois dans les objectifs et le planning opérationnel des ministères ; la prévision et le suivi de l'incidence des propositions de loi ; l'organisation de la rédaction des textes, celle d'audiences et de l'expression des opinions ; une formation plus approfondie à l'élaboration des lois. La résolution de 2000 a mis l'accent sur le rôle de la rédaction des lois dans la fonction politique du gouvernement et des ministères, sur une bonne conception des procédures de mise au point des textes, sur les solutions de substitution à la réglementation et sur l'analyse d'impact des réglementations (AIR) ; elle a également appelé à prendre en considération, lors de la rédaction des lois, les aspects de politique législative ainsi que la dimension de l'UE et de la mondialisation en général.

Dans la phase actuelle, on s'attache à la qualité des AIR, au recours à des solutions de substitution et à faire progresser la coordination au sein de l'administration lors de la rédaction des textes de loi. De manière générale, on a appliqué la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, selon ses principes directeurs et instructions. En pratique, toutefois, l'incidence sur les échanges ou l'analyse coûts/avantages ne comptent pas fréquemment parmi les nombreuses catégories d'incidences qui doivent être analysées lors de l'élaboration des réglementations.

L'un des points essentiels de la résolution gouvernementale de 2000 est le développement de la concertation avec le Parlement dès la phase préparatoire. Ce dernier va disposer d'informations plus précises sur les projets que le gouvernement lui soumettra pendant la durée d'une session.

Le programme actuel de réforme réglementaire a mis en place un cadre général de politique qui s'appuie sur le mécanisme central de la réforme. La presque totalité des réglementations qui affectent la production, la rentabilité et les contraintes technologiques a également des conséquences sur les activités innovantes. Réciproquement, les résultats des innovations ont des répercussions sur la politique réglementaire. Un certain nombre de dispositifs novateurs sont expérimentés en Finlande, notamment l'approche par réseau et la politique d'environnement des entreprises dans le cadre de la nouvelle économie<sup>14</sup>.

Il est indéniable que la Finlande a opéré un tournant important dans les années 1990. En l'espace de quelques années seulement, elle a été capable de réaliser la transition d'une économie tirée par l'investissement à une économie impulsée par l'innovation. Les bases de cette mutation avaient été posées au cours des décennies antérieures, grâce à la montée en puissance régulière de la recherche développement, au niveau de l'éducation ainsi qu'à la libéralisation et à la déréglementation.

### **1.3 La structure de l'économie**

#### ***L'agriculture***

En dépit des conditions climatiques défavorables, les champs étant couverts de neige la moitié de l'année, le principal problème de l'agriculture est depuis toujours la surproduction, qui est due au niveau artificiellement élevé des prix. La Finlande a maintenant adopté les pratiques de l'Union européenne en matière d'importation des produits agricoles. Certains d'entre eux sont soumis au système commun de licences pour l'importation, aux quotas en vigueur dans l'ensemble de l'UE, aux taxes à l'importation et à d'autres dispositions. Ces dernières années, le passage à la politique agricole commune (PAC) a entraîné des changements substantiels dans l'agriculture finlandaise.

Les surfaces cultivables représentent 8 % de la superficie du pays et sont surtout concentrées dans les régions du sud et de l'ouest. En règle générale, les agriculteurs se livrent à des activités forestières, mais ont également des emplois secondaires. Un tiers seulement des fermes est exploité à temps plein. Au cours des dernières décennies, la population rurale a diminué et la part de la production primaire dans l'emploi rural a également reculé.

En 1995, on estimait que 69 % de la production totale bénéficiaient d'aides, soit 20 points de plus que la moyenne déjà élevée de l'UE. L'appartenance à l'UE a entraîné la suppression des quotas nationaux d'importations et leur remplacement par le tarif extérieur commun de l'UE. La confrontation avec la concurrence au sein de l'UE a provoqué une réduction immédiate de moitié des prix agricoles à la production en 1995. Afin de compenser le manque à gagner résultant de la baisse des aides nationales transitoires ont été mises en œuvre ; néanmoins, les revenus agricoles ont été sensiblement affectés.

Compte tenu des aides nationales et des concours de l'UE aux régions défavorisées, les subventions représentaient, en 2001, une proportion du revenu des agriculteurs supérieure à celle des autres pays de l'UE. En Finlande, le total des subventions s'élève à un tiers du revenu agricole global<sup>15</sup>. Au moment de l'adhésion à l'UE, il a été convenu de maintenir les aides nationales pendant une période transitoire de 5 ans prenant fin en 1999 ; mais, en 2000, la Commission européenne a approuvé une prolongation jusqu'en 2003, assortie d'une baisse de 4 % par an des concours transitoires<sup>16</sup>.

Du point de vue finlandais, la réforme agricole de l'UE (l'« agenda 2000 ») n'a pas bouleversé la politique d'aide. Le soutien des prix des produits récoltés, du lait et de la viande de bœuf diminué progressivement et les pertes qui en résultent pour l'agriculture sont compensées par une majoration des aides directes. Cette évolution devrait conduire à une nouvelle restructuration du secteur et à une contraction marquée de l'emploi agricole. On observe une certaine tendance à l'intégration horizontale des agriculteurs au sein de coopératives et un degré relatif d'intégration verticale avec les industries agro-alimentaires. En outre, dans le cadre de la politique agricole commune de l'UE, les contrôles de prix, les subventions et le soutien des cours se perpétuent.

### ***Le secteur financier***

La réglementation et le contrôle du système financier finlandais doivent s'adapter à deux changements fondamentaux : les fusions entre banques et compagnies d'assurance ainsi que l'internationalisation de ce secteur. L'État finlandais joue traditionnellement un rôle important dans l'économie. Pendant la sévère récession du début des années 1990, la situation des finances publiques finlandaises s'est rapidement dégradée. L'État est devenu lourdement endetté, sous l'effet d'une chute des recettes fiscales et d'une forte poussée des dépenses de transfert dues à l'importance de la couverture sociale publique dans ce pays. Au même moment, l'État a été contraint de renflouer plusieurs banques de premier plan, dont la faillite aurait entraîné un effondrement du secteur. Depuis lors, le principal objectif de la politique budgétaire du gouvernement est de freiner la croissance de la dette publique.

La demande de services financiers de toute nature augmente en Finlande. L'ensemble de la structure financière des sociétés se modifie, en raison de leurs efforts pour alléger les bilans et s'appuyer sur la sous-traitance et le leasing, quand elles financent par exemple des investissements en nouveaux équipements. La pénurie de sûretés à l'appui des prêts de type traditionnel est un problème constant pour les entreprises finlandaises. En outre, celles qui sont en phase d'expansion ont besoin de ressources et sont à la recherche de services financiers disponibles. A l'heure actuelle, la Finlande accuse un retard par rapport aux autres États membres de l'UE en matière d'émission de prêts dits garantis.



Le marché finlandais des services financiers est segmenté entre ceux qui sont fournis par le secteur bancaire traditionnel, par des entités intégrées aux sociétés et par des institutions financières indépendantes, le plus souvent étrangères. Environ 30 sociétés opèrent dans ce secteur. Le marché est ouvert aux opérateurs étrangers. La plupart des sociétés financières intégrées à des groupes travaillent avec les concessionnaires automobiles et leurs services s'adressent surtout aux nouveaux propriétaires de véhicules.

Le mouvement de concentration interne se poursuit, alors même qu'une profonde restructuration a eu lieu pendant la décennie écoulée. La fusion, au début de 2001, entre la compagnie d'assurance privée Sampo et la banque Leonia, totalement contrôlée par l'État, a constitué un événement important. En 2000, Nordea est devenu un conglomérat financier fortement implanté dans les quatre pays nordiques, du fait de sa fusion avec le conglomérat financier danois Unidanmark et de sa prise de contrôle de la banque commerciale norvégienne Christiania Bank og Kreditkassen. Le groupe Nordea résultait lui-même d'une fusion entre Merita, la plus grande banque finlandaise, et la suédoise Nordbanken<sup>17</sup>. Le système financier finlandais présente cette particularité unique que l'établissement bancaire le plus important, Nordea, a son siège social à l'étranger, en Suède.

### ***Les entreprises publiques***

Les entreprises publiques ont toujours occupé une position importante dans l'économie finlandaise et elles employaient, en 2001, 12 % de la population active. Elles évoluent pour l'essentiel dans un contexte concurrentiel ; néanmoins, elles sont administrées et détenues par huit ministères différents, qui exercent en même temps la tutelle du marché correspondant. Le ministère des finances, par exemple, est propriétaire d'une banque, alors qu'il supervise les marchés financiers internes.

La stratégie qui a guidé les privatisations a consisté à traiter chaque société comme un cas particulier et à agir en fonction d'une rationalité de marché. L'objectif du programme est de réduire les participations de l'État au moyen d'opérations sur les marchés boursiers ou de cessions à des investisseurs individuels. On peut citer comme exemple récent la vente d'Enso à son concurrent suédois Stora. En 2000, le Parlement finlandais a donné au gouvernement l'autorisation de céder l'intégralité des 53.3 % du capital de Sonera (anciennement Finlande Télécom) en sa possession et, en 2001, il a élargi les habilitations nécessaires aux privatisations. En 2002, Sonera et le suédois Telia ont fait connaître leur intention de fusionner pour devenir un groupe de télécommunications dominant dans les régions nordiques et de la Baltique<sup>18</sup>.

### ***Le BTP et les matériaux de construction***

Le marché du BTP est assez concentré et il est soumis à un nombre élevé d'obligations techniques et de réglementations d'origine nationale. Il n'a pas été fait état d'obstacles à la concurrence résultant de ces réglementations. Cependant, selon les rapports Cardiff sur la Finlande, ce marché est caractérisé par une absence de concurrence ; il reste que l'on ne dispose pas d'informations supplémentaires sur ce point<sup>19</sup>. En tout état de cause, la conclusion relative à la situation de ce marché s'appuie sur l'expérience internationale, puisque c'est l'un des secteurs de l'économie où des cartels tendent à se former ; il existe notamment des problèmes spécifiques dans le domaine de la construction de routes asphaltées, à savoir une répartition du marché et des ententes pour des soumissions concertées<sup>20</sup>. L'un des problèmes invoqués est l'usage inefficace des ressources foncières en raison du monopole des collectivités locales sur les plans d'occupation des sols. Cette situation a été utilisée comme barrière à l'entrée, particulièrement avant l'adhésion à l'UE.

L'activité des entrepreneurs de travaux publics régionaux s'est développée, ce qui a renforcé la concurrence et freiné la hausse des prix proposés lors des appels d'offres. Pour augmenter le nombre de terrains à bâtir, on a encouragé les collectivités locales occupant des positions stratégiques à améliorer la planification foncière. L'État a également mené une politique plus active de gestion de son patrimoine foncier, afin d'accroître l'apport de terrains constructibles en accélérant la programmation foncière et les cessions de parcelles publiques. Au chapitre des mesures structurelles, il a déjà été décidé de développer le trafic ferroviaire, ce dont on attend un fort développement potentiel de l'offre de terrains constructibles dans les zones de la région d'Helsinki qui sont desservies.

Le marché des matériaux de construction est lui aussi relativement concentré et assujéti à un très grand nombre de contraintes techniques et de réglementations de caractère national. L'AFC a particulièrement orienté ses efforts en faveur d'une déréglementation supplémentaire. L'une des difficultés rencontrées en ce domaine semble imputable au ministère de l'environnement : ce dernier, qui est responsable des réglementations nationales du BTP et des autorisations, néglige parfois de mettre dûment à jour le code national finlandais de la construction. Ce manuel constitue en pratique une référence importante pour les architectes et les entreprises du secteur quand ils sélectionnent les matériaux de construction. Il s'ensuit parfois que, même si un certain matériau de construction autorisé dans un autre pays membre de l'UE a accès au marché finlandais, il ne puisse y être utilisé, faute de figurer dans le code de la construction<sup>21</sup>.

### *Les chemins de fer*

La loi sur le réseau des chemins de fer, qui régit ce secteur, est entrée en vigueur en 1995. En outre, la loi de 1991 sur le transport de passagers s'applique également. L'ancien monopole d'État intégré verticalement a été transformé, en 1990, en entreprise publique et on lui a donné, en 1995, le statut de société anonyme sous le nom de groupe VR. Ce groupe a divisé le trafic passagers, celui de marchandises et l'entretien du réseau en entités distinctes. En 1995, la gestion des infrastructures a été séparée et confiée à un organisme public, l'Administration finlandaise des voies ferrées.

Le réseau ferré est propriété de l'État, alors que le seul prestataire de services est le groupe public VR. Le prestataire de services peut fixer librement ses tarifs. Dans la zone métropolitaine d'Helsinki, l'association des collectivités locales achète les services locaux de transport par rail au groupe VR. En 1998, le ministère des transports et des communications a proposé que le transport ferroviaire intérieur de marchandises et certains services de transports régionaux de passagers, comme ceux de la zone métropolitaine d'Helsinki, soient ouverts à la concurrence.

Le gouvernement en place a arrêté une position conforme au calendrier européen de libéralisation. De ce fait, seul le transport international de marchandises (qui représente 3 % du trafic ferroviaire) sera ouvert à la concurrence en 2003, selon les termes de la directive communautaire sur les services de transport par rail. Ce secteur semble rester lourdement réglementé et fermé à la compétition, au motif que, dans un pays de grande dimension géographique et de faible trafic de passagers, l'activité des chemins de fer s'avérera probablement non rentable et se perpétuera pratiquement comme un monopole naturel. À l'égard de l'industrie du transport ferroviaire, le gouvernement finlandais suit une politique judicieuse en laissant jouer la concurrence quand elle est possible et en réglementant quand c'est nécessaire. La concurrence internationale se heurte à un obstacle technique, à savoir la différence d'écartement des voies en comparaison des autres pays européens.

## **2. LE CADRE DE LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHES : LES SIX PRINCIPES D'EFFICACITÉ RÉGLEMENTAIRE**

Un bon moyen de s'assurer que les réglementations ne portent pas inutilement atteinte à l'ouverture des marchés est d'introduire des « principes d'efficacité réglementaire » dans les procédures nationales d'élaboration des règles sociales et économiques ainsi que dans les pratiques administratives. Par « ouverture des marchés », on entend ici la possibilité donnée aux fournisseurs étrangers de participer à la concurrence sur un marché national sans se heurter à des conditions discriminatoires, à des formalités trop pesantes ou à des restrictions. Ces principes, qui figurent dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire de 1997* et ont été étoffés par le Comité des échanges (OCDE, 1997b), sont les suivants :

- La transparence et l'ouverture dans la prise de décision.
- La non-discrimination.
- L'abstention de toute restriction commerciale inutile.
- L'utilisation de normes harmonisées à l'échelle internationale.
- La reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires d'autres pays.
- L'application des principes de concurrence.

Les responsables des politiques commerciales ont estimé que le respect de ces principes conditionnait l'adoption de réglementations favorables au marché et aux échanges. Ils constituent les fondements du système commercial multilatéral. L'objet du présent rapport n'est pas de juger dans quelle mesure la Finlande a pu prendre et respecter des engagements internationaux se rapportant directement ou indirectement à ces principes ; il est plutôt d'apprécier si, et comment, les instruments, les procédures et les pratiques du pays mettent en œuvre ces principes et contribuent avec succès à l'ouverture des marchés. De la même façon, ce rapport n'entend pas donner une évaluation des politiques et pratiques commerciales.

### **2.1 La transparence et l'ouverture dans la prise de décision**

La transparence des procédures d'élaboration des réglementations est importante pour leur efficacité, car elle permet aux autorités de connaître les réactions des parties potentiellement affectées. Au stade de l'application, des réglementations transparentes peuvent minimiser les coûts d'information, faciliter l'accès au marché et donner au public plus de confiance à l'égard des règles. Il est possible d'assurer la transparence en donnant toute possibilité de s'exprimer sur les projets de réglementation, grâce à une divulgation intégrale à la population dans son ensemble des informations détaillées et à jour concernant ces projets, et en prévoyant des procédures de recours. La transparence et l'ouverture des procédures réglementaires revêtent une importance particulière pour les parties étrangères ; en effet, celles-ci sont souvent confrontées à un contexte peu familier et peuvent facilement se trouver en position d'infériorité face à des traditions administratives différentes comme à la difficulté de participer aux modes de consultation informels.

## ***La diffusion de l'information***

Aux termes de la Constitution finlandaise, la législation doit être publiée avant d'entrer en vigueur. Le même principe s'applique aux règles administratives subordonnées. Les lois et les règlements sont normalement publiés au Journal officiel, dont on peut également prendre connaissance dans les médias électroniques, par exemple sur le site Internet du Parlement. Tout en publiant les lois et règlements conformément à la Constitution, le gouvernement finlandais se préoccupe activement d'offrir au public un accès aisé aux textes qui l'intéressent. Les règles et principes d'importance majeure, qui concernent la population en général font souvent l'objet d'une communication par voie de brochures, de plaquettes et d'annonces dans les médias électroniques.

Les réglementations finlandaises sont traduites en anglais de façon ponctuelle, quand on estime qu'elles intéressent des parties étrangères. Il incombe au ministre compétent de se prononcer sur l'opportunité d'une traduction.

Les textes adoptés par le Parlement, mais non encore ratifiés par le Président, sont diffusés sur Internet. Les lois sont publiées en finlandais, en suédois et, dans certains cas, en lapon. Si c'est opportun, et à la discrétion du ministre compétent, on peut effectuer une traduction informelle en anglais d'une réglementation dans la phase préparatoire. Une partie de ces traductions anglaises est accessible dans la base de données Finlex. Toutefois, la langue constitue peut-être encore un obstacle aux échanges dans le domaine des marchés publics. De plus, les spécifications techniques des produits doivent être traduites en finlandais, quand ils sont importés ou commercialisés en Finlande. Ce type d'obligation fait supporter aux concurrents étrangers des coûts supplémentaires dans un marché de petite taille.

Il existe aussi des moyens moins officiels de diffuser des informations sur les nouvelles réglementations en utilisant Internet ; il s'agit, par exemple, de la base de données à consultation gratuite Finlex, de la base de données Edilex, qui est partiellement gratuite, et de la base de données en ligne sur la législation finlandaise. Les informations concernant les réglementations harmonisées au niveau de l'UE sont données par le Journal officiel des communautés européennes, dans les onze langues officielles ; on les trouve également gratuitement dans la base de données Eurlex ou sur la base de données Celex, dont la consultation est tarifée.

Les parties étrangères intéressées peuvent s'informer auprès de l'Office finlandais des investissements, un organisme financé par le ministère du commerce et de l'industrie, qui a pour mission de promouvoir les investissements étrangers directs dans le pays. Travaillant en contact étroit avec l'industrie finlandaise, il assure une liaison efficace entre les intervenants étrangers et nationaux et dispense toutes les informations nécessaires, y compris des conseils sur la réglementation de la création d'une entreprise en Finlande.

Grâce à son réseau d'ambassades, le ministère des affaires étrangères donne des informations sur les réglementations finlandaises aux parties intéressées qui se trouvent à l'étranger. Il va de soi que les ministères compétents en donnent également en réponse à des demandes. On peut enfin obtenir des informations de nature spécifiquement sectorielle auprès des associations professionnelles, en Finlande et au niveau européen.

### ***La transparence dans l'élaboration des réglementations***

En Finlande, la loi n'impose pas de procédures normalisées de consultation des parties concernées dans la phase préparatoire des réglementations, qu'il s'agisse de la législation proprement dite ou de règles administratives subordonnées. En principe, chaque ministère a la responsabilité de l'organisation du mode de consultation. Dans la réalité, le système politique actuel de la Finlande, qui fait grand cas du consensus et de la participation, a généré des pratiques de consultation. De nombreuses entrent donc en jeu avant que les propositions de réglementation soient finalisées.

En règle générale, les ministres invitent les parties intéressées, tant celles qui sont visées par la réglementation que celles qui sont impliquées dans sa mise en œuvre, et que des universitaires à participer aux groupes de travail ou commissions qui ont pour mission de préparer les projets de lois. A ce stade préliminaire, le choix des participants est laissé à la discrétion du ministère compétent. La règle est généralement de ne pas convier les associations représentatives d'intérêts professionnels et les sociétés individuelles, pas plus que les groupes de pression étrangers. La coutume est aussi d'adresser les projets de lois aux parties concernées afin qu'elles les commentent. Les ONG sont souvent priées de faire connaître leurs vues à ce stade.

Les parties intéressées peuvent exprimer leurs opinions sous forme orale ou écrite. Au début de la procédure de rédaction des lois, il est possible d'organiser des auditions. On sollicite presque systématiquement des commentaires écrits lorsque la rédaction préliminaire du projet est achevée ; la seconde version du texte de loi prend dûment en considération les remarques ainsi obtenues. Des observations écrites peuvent être demandées pendant l'intégralité de la procédure de rédaction de la loi, avant que le projet ne soit présenté au Parlement.

Comme la consultation n'a pas de caractère contraignant, dans la mesure où elle ne découle pas d'une obligation légale, réglementaire ou autre, les autorités responsables de la réglementation ne sont pas tenues de prendre en compte les commentaires exprimés. Cependant, la consultation a pour objectif de recueillir toutes les informations relatives à la question traitée et de prévenir l'apparition de durs conflits au stade ultérieur du processus de prise de décision ; dès lors, la pratique établie est de prendre les commentaires en considération au niveau approprié. En ce sens, la Finlande use de moyens informels et consensuels pour préparer et prendre les décisions. La participation intégrale des partenaires sociaux semble jouer harmonieusement ; néanmoins, cette méthode, toute justifiée qu'elle soit, pose le problème de l'existence d'initiés et de non initiés.

La constitution finlandaise prévoit l'égalité de tous devant la loi et ce principe s'applique naturellement aussi aux procédures administratives. Par conséquent, les parties étrangères jouissent du même droit que les parties prenantes finlandaises de faire des commentaires et d'apporter leur contribution avant que les décisions ne soient prises. Mais, le fait qu'elles ne participent pas officiellement à des entités comme les groupes consultés lors de la rédaction des lois et les « sections » de l'UE réduit peut-être quelque peu leur apport. Par ailleurs, les parties étrangères peuvent se heurter à des problèmes linguistiques quand elles tentent de faire pression. La Finlande est un pays bilingue, où toutes les informations officielles sont en finlandais et en suédois, la population ayant le droit d'utiliser ces deux langues. Les ministères peuvent diffuser des traductions non officielles en anglais de la législation en gestation, quand ils l'estiment approprié.

Au total, les pratiques en vigueur ont joué un rôle dans la qualité des réglementations en Finlande et expliquent que la population fasse preuve d'une grande confiance à leur égard. A la différence d'autres pays de l'OCDE, les partenaires commerciaux n'ont pas exprimé de réserves à l'égard du système finlandais de consultation, malgré l'absence de procédures normalisées obligatoires.

Selon le programme du gouvernement en fonction en 1999, la Finlande s'efforce, dans sa politique à l'égard de l'UE, de faire encore progresser les modes de prise de décision et d'exercice des pouvoirs administratifs, dans le respect des principes de transparence, de responsabilité et d'efficacité.

### *L'information sur les normes et les réglementations techniques*

Dans le domaine particulier des normes et règles techniques, l'information des partenaires commerciaux de la Finlande est assurée par l'exécution des obligations de notification à l'UE et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Quand ils ne sont pas de simples transpositions des directives unificatrices de l'UE, les projets de règles techniques relatifs à des produits et services sont notifiés à la Commission européenne, avec des précisions détaillées fournies par l'État central et ses services. Les organismes nationaux de normalisation sont également tenus de notifier les nouveaux projets quand ils diffèrent des normes internationales ou européennes.

Si les projets qui sont notifiés ne sont pas basés sur les normes internationales correspondantes, la Finlande les communique au Secrétariat de l'OMC et à d'autres membres de cette organisation, en vertu de l'obligation prévue par l'article 2.9 de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Les notifications requises par d'autres dispositions de l'OMC, comme l'article 7 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, sont effectuées par la Commission européenne pour le compte des États membres ; il en va de même des notifications effectuées régulièrement dans le cadre des accords de l'OMC sur l'agriculture, les règles d'origine, les licences d'importation etc.

En outre, l'UE impose aux États membres une justification et une notification auprès de la Commission européenne et des autres États membres de toutes les décisions individuelles ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'importation ou la vente d'un produit fabriqué légalement dans un autre État de l'UE.

Les règles européennes ont contribué à rendre plus transparentes celles des États membres de l'UE, en particulier sur le plan de l'ouverture des marchés. En matière de réglementations et de normes à caractère technique, la procédure de notification donne la possibilité de faire des commentaires sur les mesures proposées par les États membres. L'efficacité de ce mécanisme est renforcé par une règle prévoyant explicitement la suspension d'application de la mesure projetée et, en dernière analyse, par la possibilité de recourir à une procédure pour infraction. Il existe des procédures de notification similaires, quoique moins poussées, dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et dans celui sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. En Finlande, le ministère du commerce et de l'industrie a la responsabilité de notifier les projets de réglementations techniques à la Commission européenne et à l'OMC ainsi que de recevoir et de répercuter les commentaires émanant de l'étranger.

Le règle de notification à l'UE a élevé le niveau de transparence en Finlande, dans la mesure où les partenaires commerciaux européens et la Commission ont l'occasion d'exprimer leurs vues sur les propositions faites dans le domaine des réglementations et normes techniques. Ce système n'en reste pas moins de nature essentiellement intergouvernementale et confine en général le secteur privé dans un rôle secondaire. Le titre des mesures proposées et un bref résumé en plusieurs langues sont publiés dans le Journal officiel des communautés européennes, qui est accessible à tous, européens comme non européens. Tous les projets sont en principe traduits dans les onze langues de la Communauté ; mais, pour certains textes, il arrive que la traduction ne soit effectuée qu'à la demande en raison de leur longueur. La Communauté européenne a décidé récemment de faire figurer cette publication sur son site Internet.

Toutefois, les États membres de l'UE ne sont pas tenus de mettre à la disposition du public le texte des projets de réglementations techniques. Ils ont la possibilité, dont ils usent souvent, de solliciter l'avis d'acteurs du marché, par exemple des entreprises de leur pays, quand ils prennent position sur des réglementations techniques proposées par d'autres États membres ; ce type de consultation est néanmoins à la discrétion des gouvernements. S'agissant de la Finlande, la procédure de notification prévoit d'adresser les projets de réglementations techniques aux organismes privés que le ministère estime intéressés. Grâce à la publication des titres et des explications succinctes qui les accompagnent, les partenaires commerciaux non européens ont la garantie d'être informés, dans des langues d'usage courant, de l'introduction future de certaines règles.

Mais il ne leur est généralement pas garanti de pouvoir prendre connaissance du texte des propositions de réglementation, ni d'avoir la possibilité de les commenter. De plus, l'obligation de transparence ne s'applique qu'à une sphère particulière de la réglementation, à savoir celle des règles et normes techniques. Dans les autres domaines, il n'existe pas au niveau de l'UE de dispositions générales imposant des procédures réglementaires transparentes. Par conséquent, hormis le cas des règles et normes techniques, les partenaires commerciaux étrangers n'ont pas l'occasion de connaître et de commenter les réglementations proposées en Finlande.

**Encadré 1. La mise à disposition d'informations en matière de réglementations et normes techniques:  
Les obligations de notification dans l'Union européenne**

Pour éviter que l'adoption sur le plan national de règles techniques ne crée de nouveaux obstacles à la libre circulation des biens, la directive 98/34 (codifiant la directive 83/189) fait obligation aux États membres de l'Union européenne de notifier tous les projets de réglementation technique des produits qui ne consistent pas en une transposition des directives européennes harmonisées. Cette obligation s'applique à toutes les réglementations, de portée nationale ou régionale, qui introduisent des spécifications techniques que l'on est tenu d'observer en cas de commercialisation ou d'usage ; sont également visées les mesures fiscales et financières prises pour inciter au respect de ces spécifications ainsi que les accords volontaires auxquels une autorité publique est partie. La directive 98/48/CE a récemment étendu la portée de l'obligation de notifier aux règles qui concernent les services de la société de l'information. Les textes notifiés sont ensuite communiqués par la Commission aux autres États membres et ne sont pas en principe considérés comme confidentiels, sauf s'ils sont explicitement désignés comme tels.

Après la notification, l'État membre concerné doit s'abstenir d'adopter les projets de réglementation pendant une période de 3 mois, hormis les cas d'urgence relatifs à la protection de la santé ou de la sécurité publique, à celle d'animaux ou à la préservation de plantes. Pendant ce laps de temps, la Commission et les autres États membres examinent les incidences de ces réglementations sur le marché unique. Si la Commission ou un État membre émettent un avis détaillé soutenant que la réglementation proposée constitue un obstacle aux échanges, la période de suspension est rallongée de trois mois. Si, en outre, on prépare au niveau européen une nouvelle législation dans le même domaine, la Commission peut encore prolonger de douze mois la période suspensive. Quand un État membre néglige de procéder à une notification ou ignore un avis détaillé, il est possible d'engager une procédure pour infraction.

Bien que cette procédure vise en premier les États membres, elle profite aux parties privées en rendant plus transparentes les pratiques réglementaires nationales. Afin d'attirer l'attention de l'industrie et des consommateurs européens sur les projets nationaux de réglementations techniques, la Commission européenne publie régulièrement une liste des notifications qui lui sont adressées dans le Journal officiel des Communautés européennes ; depuis 1999, elle le fait également sur Internet.

Toute entreprise ou association de consommateurs qui s'intéresse à un projet notifié et souhaite obtenir des informations supplémentaires sur le texte peut contacter la Commission ou le point de contact national compétent dans n'importe quel État membre. L'intérêt du système pour les acteurs privés a été renforcé par l'initiative que la Commission a prise, en 1999, de publier les notifications sur Internet. Une base de données consultable sur les notifications (le Système d'information sur les réglementations techniques -TRIS-)<sup>22</sup>, qui remonte à 1997, permet de prendre connaissance du projet de texte et de la notification elle-même, avec les motifs de la réglementation et le statut de la proposition.

L'arrêt *Securitel*, rendu en 1996 par la Cour de justice des Communautés européennes (décision du 30 avril 1996 dans l'affaire société CIA Security International contre société Signalson et Securitel), a incité davantage les pays à procéder aux notifications et renforcé ainsi l'efficacité du système. Cette décision a affirmé le principe selon lequel le non respect de l'obligation de notification rend inapplicables les réglementations techniques concernées, de sorte qu'elles sont inopposables aux personnes.

A propos des normes, la directive 98/34 prévoit l'échange d'informations sur les initiatives des organismes nationaux de normalisation (NSO) et la communication à ceux qui en font la demande de leurs programmes de travail ; cela permet d'améliorer la transparence et d'encourager la coopération entre ces organismes. Les bénéficiaires directs de l'obligation de notifier les projets de normes sont les États membres de l'Union européenne, leurs NSO et les organismes européens de normalisation (CEN, Cenélec et ETSI). Les parties privées peuvent participer indirectement aux procédures de normalisation à l'extérieur de leur pays par le biais de leur NSO, qui a la garantie de pouvoir jouer un rôle, actif ou passif, dans les travaux des NSO d'autres pays.

Les obligations de notification en matière de normes et de techniques sont complétées par une procédure<sup>23</sup> qui impose aux États membres de notifier à la Commission les mesures nationales dérogeant au principe de la libre circulation dans l'UE. Elle a été établie en réaction à la persistance d'obstacles à cette libre circulation au sein du marché unique. Les États membres doivent notifier toute mesure, autre qu'une décision de justice, qui empêche la libre circulation de produits légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre État membre, pour des motifs liés en particulier à la sécurité, à la santé et à la protection de l'environnement. Ainsi, les États membres sont tenus de notifier une disposition imposant l'interdiction générale d'un produit ou bien exigeant soit sa modification, soit son retrait du marché. Jusqu'à présent, cette procédure a donné des résultats limités.

L'association finlandaise de normalisation adresse aux ministères et organisations professionnelles du pays les notifications qu'elle reçoit des autres pays de l'OMC. Elle a le statut d'entité indépendante, à but non lucratif, placée sous les auspices du ministère du commerce et de l'industrie. On peut consulter sur son site Internet les titres des projets de réglementation notifiés. On y trouve également une brève explication en anglais des projets notifiés en vertu de l'OMC. Les mesures prises récemment par la Commission européenne en matière de communication, pour mieux faire connaître le marché unique, ont également élargi la diffusion de l'information dans ce domaine.

### ***La transparence dans les marchés publics***

En Finlande, les directives de l'UE sur les marchés publics et l'Accord de l'OMC sur le même thème ont été mis en œuvre par la loi de 1992 sur les marchés publics, successivement amendée en 1994, 1995, 1997 et en 2001, ainsi que par deux décrets de 1998 sur les contrats supérieurs au seuil communautaire.

La législation finlandaise en la matière s'applique aux administrations centrales, régionales et locales. La loi sur les marchés publics pose les principes fondamentaux de transparence, de non discrimination et d'égalité de traitement ; elle prévoit aussi l'obligation générale de lancer des appels d'offres pour tous les types de marchés. La loi vise tous les contrats, quel qu'en soit le montant, alors que les décrets posent les règles détaillées de la procédure intéressant les contrats supérieurs au seuil fixé par l'UE.

Les entités qui passent des marchés publics doivent publier dans le Journal officiel finlandais et dans la Revue des marchés publics des annonces relatives aux contrats qui dépassent le seuil de l'UE. Il y a chaque année environ 2000 annonces ainsi diffusées. L'éditeur du Journal officiel national les adresse électroniquement au Journal officiel des Communautés européennes.

S'agissant des marchés inférieurs au seuil, les entités qui les passent doivent publier une annonce ou inviter un nombre suffisant de candidats à participer à l'appel d'offres. Les annonces relatives aux contrats inférieurs au seuil sont publiées dans la Revue des marchés publics ou sur le site Internet des marchés publics. L'objectif de ce dernier est d'améliorer la communication entre les entités qui



passent les marchés et les entreprises. On vise particulièrement les petites collectivités locales, qui disposent de ressources *plus* limitées pour recourir à des moyens et à des instruments électroniques sophistiqués. Le site des marchés publics publie les annonces et les classent en fonction de la codification budgétaire et du lieu géographique. Par l'intermédiaire de ce site, il est possible de se procurer les documents nécessaires pour pouvoir soumissionner et les offres qui sont soumises.

Les avis d'obtention de contrats supérieurs au seuil sont publiés dans la Revue des marchés publics. Les auteurs de l'appel d'offres doivent également informer par écrit les candidats de ses résultats.

On peut trouver sur des sites Internet la législation finlandaise sur les marchés publics, les directives de l'UE ainsi que d'autres informations juridiques et pratiques relatives aux marchés publics et aux possibilités d'y participer, et enfin tous les comptes rendus des réunions et les protocoles de l'UE.

#### **Encadré 2. La loi sur les marchés publics**

La loi sur les marchés publics est en vigueur depuis 1992 et les décrets relatifs aux contrats supérieurs au seuil de l'UE le sont depuis 1996. Deux groupes de travail se sont récemment penchés sur la question du respect de la législation des marchés publics.

Le ministère des Finances a institué un groupe de travail chargé d'une enquête sur les marchés de l'État central. En juin 2001, il a remis son rapport final, qui proposait un plan d'action. Parmi les mesures proposées, on peut citer :

- une formation spéciale pour les hauts fonctionnaires ;
- la formulation obligatoire par les ministères et les services centraux de l'État de stratégies et de plans concernant les marchés publics ;
- l'exploitation du potentiel du commerce électronique ;
- un développement de la collaboration entre les services responsables des marchés publics ;
- l'amélioration de la programmation et de la gestion des marchés publics ;

On procède actuellement à la mise en œuvre de ces mesures.

Le ministère de l'industrie et du commerce a lui aussi créé un groupe de travail pour examiner les conditions d'exercice de la concurrence, en particulier dans les marchés locaux de services. Ce groupe a également émis des suggestions visant à rendre plus efficaces les marchés publics des collectivités locales dans le domaine des services.

Les procédures de recours en rapport avec la législation finlandaise des marchés publics sont satisfaisantes. La première instance est le tribunal des marchés (anciennement Conseil de la concurrence). Ce mécanisme de recours s'est avéré efficace et peu coûteux pour les parties impliquées. De plus, le ministère de l'industrie et du commerce aide de façon officielle les entités qui octroient les marchés publics à satisfaire aux obligations de la législation correspondante. Une concertation constante a lieu entre l'État central, l'association des collectivités locales et régionales finlandaises et les organisations représentatives du secteur privé pour agir dans le sens d'un meilleur respect de la législation des marchés publics au niveau local.

En Finlande, à l'heure actuelle, les contrats du secteur public apparaissent relativement ouverts aux candidats étrangers. Il n'a pas été relevé de cas de discrimination à l'encontre de parties étrangères ou de leurs filiales établies dans ce pays. De manière générale, la connaissance de la réglementation est satisfaisante, même si son application pose quelques problèmes, en particulier dans les collectivités locales. Des opérations d'envergure mineure ont soulevé des difficultés pour être restées l'apanage d'entreprises locales ou régionales. On a pris sans cesse des initiatives pour améliorer le respect des textes, par exemple en informant et en formant les fonctionnaires des services de l'administration

locale et régionale. Il existe aussi une tendance habituelle à l'établissement de relations durables de partenariat et d'engagements entre les contractants publics et les fournisseurs, qui rend difficile l'insertion de nouveaux concurrents. La récession finlandaise du début des années 1990 a concouru à la formation d'un consensus politique. Dans le contexte actuel d'internationalisation, ce consensus a pour effet de conserver aux finlandais la solution des problèmes. En matière de marchés publics, cela se manifeste souvent par la division de grandes entités en unités de taille plus réduite, afin d'échapper à la concurrence des appels d'offres internationaux, même s'il est vrai que cette pratique ne se limite pas à la Finlande.

Dans l'aire métropolitaine d'Helsinki, l'ouverture à la concurrence du marché local des transports par autobus a été bénéfique et plusieurs opérateurs étrangers ont désormais réussi à s'introduire dans cette activité. Après une première série d'appels d'offres en 1994, le niveau des tarifs a diminué de 33 % et, malgré certaines difficultés relatives à l'exécution des contrats et à la qualité des services, cette dernière a été dans l'ensemble maintenue. Un relèvement des tarifs est intervenu récemment, mais ils demeurent inférieurs de 18 % à leur niveau antérieur à la mise en concurrence. Dans la zone métropolitaine d'Helsinki, l'introduction de la concurrence pour l'enlèvement des ordures s'est révélée encore plus fructueuse.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics constitue un autre exemple. Le principal défi auquel se heurte le développement de la concurrence dans ce domaine est la construction dans le périmètre urbain d'Helsinki. L'une des questions clés à résoudre est la suppression des divers goulets d'étranglement qui entravent la production. On a facilité l'entrée dans cette activité de nouveaux participants, en encourageant le lancement d'appels d'offres dans l'ensemble du pays pour des projets de construction publique ; on a, par exemple, exploité ceux qui figurent sur Internet et diffusé davantage d'informations sur les projets envisagés.

### *L'ouverture des procédures de recours judiciaire*

Selon la Constitution finlandaise, tous sont égaux devant la loi. Chacun a droit à une procédure judiciaire dans les formes légales, exécutée sans retard, devant un tribunal ou une autorité équivalente. Tout le monde peut faire également appel d'une décision légale relative à ses droits et obligations devant une juridiction ou une autre institution impartiale, dans le cadre de l'administration de la justice.

Les appels des jugements civils et des sentences pénales des tribunaux de première instance sont interjetées auprès d'une cour d'appel. Il n'y a pas de limites à ces recours, mais il faut, pour porter une affaire à la Cour suprême, la permission de celle-ci. La Cour suprême l'accorde ou la rejette dans les conditions définies par la loi. Dans les affaires civiles et pénales, une partie qui n'est pas satisfaite du jugement rendu dans une affaire a le droit de faire appel.

Les décisions des autorités publiques sont contestées devant les tribunaux administratifs, qui sont compétents pour les affaires intéressant la fiscalité, les collectivités locales, les travaux publics, l'environnement, la santé et les questions sociales. En ce qui concerne certains types d'affaires, il faut d'abord adresser un recours gracieux à l'instance responsable, dont seule la réponse peut faire l'objet d'un appel. Les appels contre les jugements des tribunaux administratifs sont du ressort de la Cour suprême administrative et ne s'appliquent qu'à certains types d'affaires. Ils sont soumis à l'octroi préalable par la Cour d'une permission de faire appel. Les décisions ministérielles en matière de licences et d'autorisations, comme de questions d'investissement et d'établissement, peuvent être attaquées devant la Cour suprême administrative. Les litiges relatifs aux marchés publics et aux règles de la concurrence sont portés d'abord devant le tribunal des marchés, puis, le cas échéant, devant la Cour suprême administrative.

En règle générale, le droit de faire appel des décisions des autorités publiques appartient aux personnes qui sont directement visées par ces décisions ou dont elles affectent les droits, les obligations ou les avantages. S'agissant d'affaires impliquant les collectivités locales, l'ensemble de leurs résidents peut les contester. Les décisions de l'État ne peuvent être attaquées que sur le fondement de l'illégalité.

Il n'est pas prévu de délais spécifiques pour rendre des décisions administratives ou judiciaires suivant des recours, mais, comme on l'a dit plus haut, elles doivent intervenir sans retard indû. En revanche, des délais sont prévus pour formuler un recours. Dans des circonstances exceptionnelles, d'autres formes de réparation sont prévues après l'expiration des délais d'appel.

## **2.2 Les mesures prises pour assurer la non discrimination**

L'application du principe de non-discrimination a pour but de laisser la concurrence s'exercer dans des conditions d'égalité, quelle que soit l'origine des biens et des services. De façon générale, la Finlande, comme beaucoup d'autres pays, s'est engagée à mettre en œuvre le principe de non discrimination dans ses réglementations ; néanmoins, elle maintient certaines exceptions à ce principe, au titre, par exemple, des engagements pris par l'UE dans le cadre de l'AGCS et d'autres accords liés à l'OMC. Certaines de ces exceptions sont appliquées uniformément par les États membres de l'UE, alors que d'autres sont spécifiques à la Finlande : c'est le cas de plusieurs limitations rigoureuses à la prestation de services professionnels et des mesures prises pour favoriser la coopération nordique.

La Finlande a conclu un certain nombre d'accords bilatéraux pour la promotion et la protection réciproque des investissements, qui comportent tous une clause de nation la plus favorisée (MFN). Chaque ministère doit s'assurer que la législation de son ressort n'est pas discriminatoire, conformément à l'obligation qui s'impose à la Finlande en vertu des accords commerciaux. Les partenaires commerciaux n'ont pas exprimé de critiques sérieuses à propos de traitements discriminatoires subis par des entreprises, à l'exception de quelques cas mentionnés explicitement.

En général, le cadre communautaire prévoit l'application de la non-discrimination à l'égard des citoyens de l'UE. En outre, l'UE a introduit, au moyen de diverses directives, un système de reconnaissance mutuelle entre États membres des qualifications pour un certain nombre de services professionnels. L'UE surveille l'application de ces mesures, par exemple en publiant des rapports statistiques qui lui sont adressés par les États membres sur le respect par d'autres membres de la reconnaissance mutuelle des professions. En matière de reconnaissance des qualifications des autres États membres, la Finlande présente en général un bilan satisfaisant. Mais, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux États appartenant à l'UE et les experts étrangers des pays tiers n'en bénéficient pas.

En Finlande, 38 accords de protection des investissements sont en vigueur (annexe 1) et dix autres sont actuellement en cours de négociation. Une importante initiative récente porte sur un accord bilatéral de protection des investissements entre la Russie et la Finlande. A la demande de la CNUCED, la Finlande établit un rapport annuel sur le statut de ces accords. Les accords conclus par la Finlande figurent au compendium des investissements internationaux. Ils sont également accessibles sur la page Internet du ministère des affaires étrangères. On peut citer comme exemples d'accords de protection des investissements les accords de nation la plus favorisée comportant des clauses relatives aux organisations d'intégration économique régionale<sup>24</sup>. Les accords bilatéraux relatifs à la protection de l'environnement ne prévoient pas ces implications préférentielles.

En Finlande, la propriété privée et l'esprit d'entreprise sont bien respectés. Dans la concurrence entre entreprises privées et publiques, la norme officielle est l'égalité de traitement. Les sociétés

privées ne subissent pas de discriminations. On laisse ici de côté un certain nombre de détails qui seront traités au chapitre 5 du présent rapport. Dans la plupart des domaines de l'activité des affaires, il n'existe aucune restriction à la participation de sociétés ou de personnes étrangères. Comme le gouvernement cherche à privatiser les entreprises publiques, il est favorable à la participation d'acteurs privés et étrangers, sauf dans certaines entreprises qui opèrent dans des secteurs intéressant la sécurité nationale.

Les lois et les politiques finlandaises en matière de fiscalité, de marché du travail, de santé et de sécurité ne font généralement pas obstacle à une mobilisation et à une répartition efficace des investissements. La législation finlandaise n'influence pas l'affectation régionale des investissements, sauf quand elle le recherche expressément, comme dans le cas des dispositifs d'incitation régionaux.

### ***Les accords préférentiels***

Du fait de son appartenance à l'UE, la Finlande adhère à des accords préférentiels : on peut citer les accords avec les pays de l'AELE, les accords européens avec les pays candidats à l'adhésion, les accords d'association avec les pays méditerranéens, l'accord de Cotonou avec les pays ACP et le système généralisé de préférences avec les pays en développement, l'accord de libre-échange avec l'Afrique du sud et celui avec le Mexique. Les tiers peuvent notamment obtenir des informations sur les accords préférentiels par le biais des notifications à l'OMC.

Les États membres de l'UE ont le droit de maintenir en vigueur certains traités bilatéraux d'amitié, de commerce et de navigation ainsi que des accords passés avec des pays tiers, qui concernent des sujets ressortissant à la politique commerciale commune au sens de l'article 133 du Traité de l'Union européenne. Cette disposition a été finalement amendée par une décision du Conseil de l'Union européenne. On trouvera dans l'annexe 2 une liste des accords auxquels la Finlande adhère.

## **2.3 Les mesures prises pour éviter les restrictions commerciales superflues**

### ***Les politiques actuelles dans ce domaine***

En Finlande, les décisions de politique commerciale s'inspirent souvent, de façon explicite ou implicite, du concept d'abstention de restrictions inutiles. Les principes directeurs de l'action administrative, tels que ceux du Rapporteur du gouvernement, exigent l'évaluation des incidences d'une réglementation. En fonction du problème traité, il est demandé d'apprécier les effets potentiels de la réglementation sur les finances, l'organisation et l'environnement ainsi que ses conséquences pour les entreprises.

Dans les domaines concernés par le marché unique, la Finlande, en sa qualité d'État membre de l'UE, doit s'abstenir d'adopter des réglementations internes imposant aux autres États membres des restrictions commerciales inutiles ; cette disposition s'applique par exemple aux règles techniques.

Selon le programme du gouvernement en fonction en 1999, les mesures de politique industrielle doivent viser à améliorer le fonctionnement des marchés. En outre, le principal objectif est de prendre des initiatives qui renforcent le climat concurrentiel, permettent aux entreprises de prendre pied sur les marchés et rendent la réglementation moins pesante.

Au stade de l'UE, il n'est pas spécifiquement prévu d'évaluer les effets des réglementations européennes sur les échanges et les investissements, mais l'objectif général est d'éviter les restrictions commerciales inutiles<sup>25</sup>.

La loi générale finlandaise sur le commerce, à l'instar des textes spécifiques auxquels elle se réfère, apporte des informations plus détaillées sur les pratiques commerciales en vigueur dans le pays. Cette loi énonce les types d'activités réglementés dont l'exercice par un non-résident est subordonné à l'autorisation du ministère du commerce et de l'industrie. La loi commerciale générale prévoit aussi que toute personne créant une entreprise en Finlande doit le notifier au Registre du commerce, tenu par l'Office national des brevets et de l'enregistrement.

Des mesures nationales ont été prises pour, entre autres choses, réduire les formalités administratives et les autres entraves réglementaires ; on a cherché à simplifier les diverses procédures d'autorisation et de notification, à développer la communication électronique et à rendre plus flexible le système de cotisations sociales des employeurs. Une tendance s'est également développée en faveur de la décentralisation, qui a permis de déléguer au niveau régional et local beaucoup des procédures de délivrance de licences et d'autorisations. Par ailleurs, dans un nombre croissant de secteurs administratifs, les entrepreneurs peuvent, grâce à l'Internet, télécharger, soumettre et transmettre des notifications, demandes et autorisations.

Ainsi, on a créé en 2001 le Système d'information des entreprises (BIS). C'est une initiative conjointe de l'Office national des brevets et de l'enregistrement et de celui des impôts. Elle permet aux entreprises de communiquer à ces deux autorités sur un document unique des informations les concernant.

### ***La protection du commerce***

Le ministère de l'industrie et du commerce a mis en place un service d'accès aux marchés, dont la mission est de venir en aide aux entreprises et aux personnes privées qui rencontrent des problèmes relatifs à l'exportation et à l'importation de biens ou de services, dans le marché unique de l'UE ou sur des marchés extérieurs. Toutes les difficultés relevées font l'objet d'une analyse en profondeur. On détermine ensuite le type d'action approprié en fonction de la nature du problème et de l'opinion du requérant. Avant d'engager une procédure judiciaire, on tente de trouver une solution satisfaisante par l'échange d'informations et la négociation.

Dans le cadre du marché unique de l'UE, le service d'accès aux marchés du ministère de l'industrie et du commerce joue le rôle de point de contact spécialisé, au sein d'un réseau qui comprend tous les États membres de l'UE. Ce dispositif a pour principale vocation de traiter les affaires dans lesquelles des entreprises ou des personnes ont des preuves, ou soupçonnent, que leurs droits découlant du marché unique sont violés en Finlande ou dans tout autre État membre de l'UE. S'il y a eu effectivement violation, on recherche une solution à l'amiable, par l'intermédiaire des points de contact des États membres concernés et d'une voie de négociation directe avec les autorités compétentes.

En présence d'un obstacle aux échanges sur un marché extérieur à l'UE, plusieurs solutions se présentent. On prend normalement contact, en vue de négocier, avec les autorités compétentes du pays concerné. Les négociations et les discussions bilatérales peuvent se dérouler entre autorités administratives ou au niveau politique. Si cela s'avère nécessaire, on peut également recourir, en sus des mesures nationales, à toute une gamme d'instruments de politique commerciale de l'UE, parmi lesquelles figurent différents mécanismes de collaboration et de négociation.

Aucun secteur, produit, type d'entreprise ou de plaignant particulier n'est privé du recours à ces procédures.

### ***Les moyens utilisés pour mieux mesurer l'impact de la réglementation sur le commerce***

En Finlande, les décisions sont prises en principe dans un climat d'ouverture. Comme on le précise ailleurs dans cette étude, la procédure réglementaire ne prévoit pas obligatoirement de consultation, mais cette dernière résulte des normes qui guident la rédaction des lois et d'une pratique bien établie. Les Résolutions sur l'élaboration des lois, adoptées en 1996 et 2000 par le gouvernement, confirment également ce principe. Dès lors, les ministères doivent s'assurer de recevoir ou d'entendre des avis en nombre suffisant pour permettre à ceux qui sont affectés par la loi envisagée, ou dont le domaine est concerné, d'exprimer leurs opinions sur le projet. Bien que le processus de prise de décision soit traditionnellement ouvert en Finlande, ce n'est pas toujours le cas et la souplesse du système laisse alors aux exclus des moyens de recours.

La préparation des décisions nationales concernant les questions communautaires s'effectue, au sein de l'État finlandais, par une procédure de concertation qui fait participer les parties prenantes nationales aux choix. Elle se déroule dans les « sections » et les sous-commissions des affaires européennes, où le ministre compétent entend les commentaires de ses collègues, des associations professionnelles, des syndicats et des groupes de défense de l'environnement. Les « sections » se réunissent en formation restreinte ou élargie, selon le stade de préparation de la question traitée et sa confidentialité.

En matière d'échanges extérieurs, une instance qualifiée de Commission 133, qui opère sous les auspices du ministère des affaires étrangères, joue un rôle important. Elle coordonne et formule les positions nationales qui doivent être arrêtées lors de la tenue de débats, d'abord au sein de la Commission plénière du Parlement finlandais, puis au niveau européen. Au même titre que les syndicats et les ONG, les milieux d'affaires participent aux travaux de rédaction et aux audiences de la Commission 133 dans sa composition élargie. On attend de la concertation et de la transparence qu'elles suscitent la confiance des catégories concernées quand une politique entre en vigueur. Cette méthode est peut-être de nature à promouvoir efficacement la position finlandaise dans les questions de politique européenne, tout en garantissant une application efficace des décisions prises au niveau européen ; le haut degré de mise en œuvre en Finlande des directives de l'UE en est l'illustration. Toutefois, il convient de noter que, dans les « sections » spécialisées dans l'AIR et la politique réglementaire, les incidences sur le commerce extérieur ne figurent généralement pas parmi les nombreuses catégories d'incidences qui doivent être évaluées lors de la rédaction d'une réglementation.

### **Encadré 3. Les progrès de la coopération avec l'Europe ; la procédure finlandaise de préparation des politiques communautaires**

La responsabilité de la préparation des questions relatives à l'Union européenne, de leur suivi et de la détermination des positions de la Finlande est conférée aux ministères compétents. On a mis en place un mécanisme de coordination, pour garantir que le pays formule une position conforme à l'ensemble de sa politique européenne à chaque stade de la préparation des questions examinées dans l'UE. Dans la discussion et la coordination des dossiers européens, on attache une importance particulière à l'information en temps utile et à l'implication du Parlement finlandais ainsi que du gouvernement provincial des îles Åland.

Le Comité interministériel des affaires de l'Union européenne se réunit une fois par semaine, en général le vendredi matin, pour évoquer les questions européennes qui présentent une importance politique, économique et juridique. Ce Comité s'accorde sur les priorités de la Finlande dans toutes les réunions, officielles et non officielles, du Conseil. Le premier ministre préside les sessions du Comité.

La Commission des affaires de l'UE se réunit hebdomadairement, en général le mercredi matin ; elle a un rôle de conseil et de médiation dans la coordination des affaires communautaires. Elle évoque les grandes questions intéressant plusieurs ministères et les problèmes qui n'ont pas été tranchés dans les sous-commissions. En outre, elle est compétente pour les questions de contentieux judiciaire, l'exécution des règles et la nominations d'experts nationaux dans les institutions européennes.

La Commission des affaires de l'UE comprend des représentants de tous les ministères, du cabinet du premier ministre, du cabinet du président de la république, de celui du ministère de la justice, de la Banque de Finlande et du gouvernement provincial des îles Åland. Les ministères sont représentés par leurs directeurs ou directeurs adjoints. La Commission est présidée par le directeur du Secrétariat du gouvernement pour les affaires de l'UE.

La Commission des affaires de l'UE a nommé 39 sous-commissions préparatoires sectorielles. Ces dernières constituent la structure de base pour la préparation des dossiers européens au niveau de l'administration. La présidence et le secrétariat de chaque sous-commission sont généralement assurés par le ministère compétent.

Les sous-commissions peuvent se réunir en formation restreinte ou élargie. Dans le premier cas, elles réunissent des fonctionnaires du ministère compétent ainsi que des représentants d'autres ministères et d'instances publiques centrales. Dans le second, elles incluent des représentants de divers groupes d'intérêt et d'autres parties concernées.

Le Secrétariat responsable de la coordination des affaires européennes se situe au sein des services du Premier ministre. Il a pour principale mission de superviser la coordination des dossiers européens ; il joue aussi le rôle de secrétariat du Comité interministériel des affaires de l'UE et assure la présidence ainsi que le secrétariat de la Commission des affaires européennes. En outre, le Secrétariat est représenté dans toutes les sous-commissions préparatoires nommées par la Commission des affaires européennes. Il a enfin la responsabilité de la préparation des Conseils européens, des questions institutionnelles et de l'évolution générale de l'UE<sup>26</sup>.

Le Parlement participe au niveau national aux décisions prises à l'égard de l'Union européenne. Les questions européennes sont débattues au sein de la Commission plénière, à laquelle d'autres commissions parlementaires peuvent donner leur opinion sur les dossiers évoqués. Les sujets en rapport avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE sont du ressort de la Commission des affaires étrangères.

### ***Quelques exemples de mesures finlandaises pour éviter les restrictions commerciales inutiles***

#### ***Les procédures douanières***

L'appartenance à l'union douanière implique que la Finlande se conforme aux directives européennes de politique commerciale et aux accords commerciaux que l'UE a conclus avec des pays tiers. Le pays applique la législation antidumping de l'UE et a également adopté son système généralisé de préférences. Ainsi, l'adoption par la Finlande, en 1995, des pratiques communautaires du marché unique régit ses relations commerciales, à la fois à l'intérieur de l'UE et vis-à-vis des pays non membres.

La Finlande applique les taxes à l'importation imposées par l'UE. En 1997, les engagements européens ont obligé le pays à ériger une frontière fiscale entre les îles Åland, qui s'auto-administrent mais font partie du territoire finlandais, et la Finlande continentale. Depuis lors, le commerce de biens et de services entre le reste de la Finlande et les îles Åland est traité comme s'il s'agissait d'échanges avec une région extérieure à l'UE. Bien que les îles Åland fassent partie de l'UE, au même titre que la Finlande, elles ne sont pas situées dans le territoire fiscal de l'Union. Cette exception a été instituée dans le but de protéger le trafic maritime et le commerce détaxé, quand les pays de l'UE ont abandonné cette dernière pratique.

La Finlande applique les procédures de l'UE en matière de licences d'importation. Les licences peuvent être demandées à l'Office national des douanes. Certains produits agricoles sont assujettis à des droits et taxes à l'importation prévus par les règles de l'UE. Il s'agit notamment des céréales, de la farine, de certaines graisses et huiles, des produits de la pêche, du beurre, du fromage, des œufs, de la volaille, de la viande, des bovins et des porcs. La période de transition durant laquelle la Finlande a été autorisée à conserver une réglementation des importations plus stricte que celle de l'UE pour certains produits agricoles a expiré en 1998.

En pratique, le commerce d'importation finlandais n'a pas été sensiblement affecté par l'appartenance à l'UE. La modification des procédures de protection aux frontières a concerné des pays extérieurs à l'UE. La plupart des restrictions visent l'importation de certains types d'acier, provenant en particulier des nouveaux pays industriels, et celle d'articles d'origine chinoise. Elles prennent la forme de quotas, de licences et d'autres mesures de contrôle. Les quotas s'appliquent dans l'ensemble de l'UE. Le point sensible est que l'accès aux quotas peut dépendre du fait que l'importateur exerce son activité de longue date ou est nouveau dans la profession.

La Finlande supervise près de 2 000 km de frontières extérieures de l'UE et dispose aussi de 1 100 km de côtes. En raison de l'importance des distances et de l'augmentation du trafic, les autorités douanières finlandaises ont donné la priorité absolue à l'introduction de toutes les procédures simplifiées et efficaces prévues par la législation douanière de l'UE. On s'est attaché particulièrement à accélérer le passage des frontières grâce à la coopération avec la Russie et les pays baltes. Les investissements consacrés à l'adoption de ces procédures efficaces ainsi que la satisfaction des usagers ont contribué à une augmentation sensible du trafic frontalier entre les ports méridionaux et la frontière russe.

Les responsables ont pris les mesures nécessaires pour assurer une application rapide et uniforme des procédures. Dans le cadre d'un programme de formation commun à l'UE, on offre, depuis 1998, six mois d'instruction de base à l'école des douanes, en préalable à une formation plus poussée. En 1999, le nombre de subdivisions douanières a été ramené de sept à cinq. La plupart des autorisations concernant les procédures ont été transférées de l'administration centrale aux subdivisions. Grâce à toutes ces mesures, le service est devenu plus rapide, cohérent et prévisible ; les autorités douanières le qualifient de partenariat.

Depuis 1997, les douanes finlandaises ont activement encouragé le recours à des procédures simplifiées et au dédouanement sur place, afin d'accélérer la livraison des marchandises et de réduire la fréquentation de leurs bureaux. La Finlande a participé à des projets pilotes, consistant à offrir aux opérateurs une autorisation unique pour des procédures simplifiées dans plusieurs États membres de l'UE. On a introduit des méthodes sophistiquées, à la fois pour l'analyse des risques et pour la gestion des relations avec les usagers ; elles ont été encore affinées pour réduire les tâches de supervision et de contrôle du commerce légal.



Les services douaniers finlandais concentrent particulièrement leurs efforts sur la réforme des systèmes informatiques. Dans le courant de 2002, on lancera un système complètement rénové de dédouanement des importations par échange électronique de données ; cela simplifiera le passage des frontières, dans la mesure où les vérifications pourront être transférées au lieu de destination. En 2002 également, la mise au point d'un système analogue pour les exportations sera amorcée. On a maintenu la programmation du Nouveau système communautaire de transit informatisé, dans l'intention que la Finlande s'y joigne en avril 2003.

A l'heure actuelle, après avoir profondément remanié leur système de gestion, les services douaniers finlandais appliquent les réglementations dans de bonnes conditions de coût et de fiabilité ; cela vaut notamment pour les mesures de sécurité prises à l'encontre du trafic de drogue et d'autres transactions illégales. Dans son étude mondiale sur la compétitivité de 1999 (World Competitiveness Yearbook), l'institut international de développement du management (IMD) a classé la Finlande au premier rang pour l'incidence de l'activité des douanes sur la compétitivité<sup>27</sup>.

### ***L'étiquetage***

Les obligations d'étiquetage et de marquage en vigueur en Finlande découlent de la loi sur la sécurité des produits, qui a été promulguée conformément à la directive de l'UE au même sujet. La réglementation finlandaise soumet l'étiquetage des produits alimentaires à des contraintes précises. Les produits alimentaires emballés commercialisés dans la distribution doivent indiquer le nom du fabricant, la désignation commerciale du produit, le poids ou le volume métrique net, la nature des ingrédients en ordre de poids décroissant, la dernière date de vente recommandée et des instructions sur les conditions de conservation pour les denrées périssables ou destinées aux enfants en bas âge. Toutes ces informations doivent figurer en finlandais et en suédois.

### ***La protection de la propriété intellectuelle***

La législation finlandaise protège les droits de propriété et le pays adhère à de nombreux accords internationaux portant sur les droits de la propriété intellectuelle. La Finlande s'est jointe aux principaux accords sur les droits d'auteur. Les prérogatives des propriétaires de brevets correspondent aux normes internationales. En 1996, la Finlande a adhéré à la Convention européenne sur les brevets. Elle est membre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), à laquelle elle participe surtout en tant qu'État de l'Union européenne.

L'information sur la reproduction et sur la violation des droits d'auteur est assurée par plusieurs organisations de défense des intérêts des auteurs, comme le Centre d'information sur les droits d'auteur et la lutte contre la contrefaçon. En 1994, l'Alliance pour les logiciels d'entreprises (Business Software Alliance – BSA), une structure internationale qui combat le piratage informatique, a commencé à opérer en Finlande. Selon une récente enquête, le taux de copiage illégal des logiciels en Finlande est l'un des plus faibles d'Europe.

La loi finlandaise sur les droits d'auteur, qui protège depuis toujours les auteurs, les artistes interprètes, les producteurs de disques, ceux d'audiovisuel et de listings d'information, a été mise en conformité avec les directives de l'UE. Dans le cadre de cette harmonisation, la période de protection a été étendue de 50 à 70 ans. La protection des producteurs de bases de données a été définie de manière compatible avec les pratiques de l'UE. Le Parlement fixe les procédures de la période de transition nationale. La loi finlandaise sur les droits d'auteur prévoit des sanctions, qui vont de l'imposition d'amendes à des peines de prison d'un maximum de deux ans. Dans les cas de contrefaçon réprimée pénalement, on peut procéder à des fouilles et à des saisies ainsi qu'à la confiscation des produits financiers du délit. Depuis 1991, cette loi s'applique aux logiciels informatiques.

## *L'ouverture aux investissements étrangers*

Le gouvernement finlandais est favorable aux investissements étrangers directs (IDE). Pourtant, les entrées effectives de ces investissements ont été plutôt limitées en comparaison de plusieurs pays de l'OCDE. En 1993, on a abrogé la législation qui restreignait les acquisitions étrangères, pour prendre acte du traitement libéral, déjà communément admis, des investissements étrangers en Finlande. On trouvera dans les annexes III à V un état des participations et acquisitions étrangères en Finlande.

Il faut respecter certains règles, qui n'ont pas pour but de limiter les intérêts étrangers, mais sont rendues nécessaires par les lois en vigueur. Comme certains domaines posent des problèmes spéciaux de sécurité ou présentent des risques sanitaires ou financiers, il faut remplir des conditions spécifiques pour pouvoir y exercer une activité. Ces professions réglementées sont régies par le titre 3 de la loi sur le commerce et par des textes particuliers. Une personne ou une société opérant en Finlande, qui n'est pas résidente de l'Espace économique européen, doit s'adresser aux autorités pour obtenir une licence ou procéder à une notification avant de commencer à exercer l'une des professions réglementées, à savoir : la banque, les assurances, les activités liées à l'énergie nucléaire, l'exploitation minière, la fabrication et la vente de produits pharmaceutiques, de produits chimiques dangereux et d'explosifs, les services de sécurité privés, les agences de voyage, la restauration et les autres professions de bouche.

Seule une société établie en Finlande peut opérer dans l'assurance retraite obligatoire des salariés et dans les versements de prestations sociales. L'objet de cette disposition est de faire respecter la législation de sécurité sociale.

Les îles Åland font exception aux pratiques finlandaises habituelles. Aux termes d'accords internationaux datant de 1921, l'acquisition de propriétés et l'exercice d'activités professionnelles sont limités aux seules personnes qui jouissent du droit spécifique d'élire domicile sur les îles Åland.

Les investissements étrangers en Finlande ne sont pas soumis à des obligations de résultats ou à d'autres engagements. Mais, il faut, pour opérer dans ce pays, respecter certaines obligations de résidence, afin que les personnes ressortissant à la législation des sociétés puissent, en cas de besoin, se présenter devant les tribunaux.

Au moins la moitié des fondateurs d'une société devant être établie en Finlande doit résider dans l'Espace économique européen, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. A défaut, une autorisation spéciale du ministère du commerce et de l'industrie est requise. Dans la plupart des cas, l'obligation de résidence peut aussi être respectée par la désignation d'un représentant légal, résident finlandais, qui assume la responsabilité de l'entreprise. Ainsi, la nationalité du fondateur devient indifférente.

Après avoir été profondément remaniée, la loi sur les sociétés est entrée en vigueur en 1997. A l'instar des pratiques habituelles en Europe occidentale, elle distingue les sociétés anonymes (Oyj) et les SARL (Oy). De nouveaux moyens de financement ont été mis à la disposition des sociétés, comme les crédits à long terme et les actions préférentielles.

Toutes les sociétés enregistrées en Finlande ont vocation aux concours de l'État accordés dans le cadre de projets spéciaux de développement. Celles qui sont contrôlées par des intérêts étrangers peuvent bénéficier des incitations publiques sur un pied d'égalité avec les entreprises finlandaises. Le ministère du commerce et de l'industrie ainsi que d'autres ministères octroient des aides et des subventions, en fonction du domaine d'activité. C'est également le cas du Centre de développement

technologique (TEKES), du fonds de capital-risque administré par le Parlement et du Fonds national finlandais pour la recherche développement (SITRA). Les sociétés qui exercent une activité en Finlande peuvent avoir accès aux fonds structurels de l'UE par l'intermédiaire des programmes nationaux. Les financements communautaires peuvent couvrir la moitié du coût total d'un projet, à condition que l'autre moitié provienne de sources nationales.

Les subventions, indirectes et directes, prennent la forme d'avantages fiscaux, de prêts, de garanties, de versements en numéraire, d'apports de fonds propres, mais aussi d'une offre d'expertise et de formation du personnel. Elles peuvent être destinées à l'industrie, au tourisme et aux services professionnels. Le ministère du commerce et de l'industrie subventionne les investissements au moyen d'aides régionales, de concours aux petites entreprises, de facilités pour le développement des PME et l'amélioration du contexte opérationnel des entreprises. Celles qui s'établissent dans les régions en développement peuvent bénéficier de subventions au titre des coûts de transport.

Les pouvoirs publics finlandais se sont montrés soucieux d'encourager les investissements étrangers. En 1992, on a créé, sous la férule du ministère du commerce et de l'industrie, l'Office finlandais des investissements, qui a pour mission spécifique d'aider les entreprises à s'installer dans le pays. En liaison avec d'autres institutions, notamment les ambassades finlandaises à l'étranger, il prête son concours aux sociétés étrangères, en particulier pour résoudre des problèmes réglementaires.

#### **2.4 Les mesures prises pour encourager l'utilisation de normes internationales harmonisées**

Le concept d'harmonisation internationale se réfère à deux cas de figure distincts : l'adoption de normes internationales comme fondement des réglementations internes, quand c'est faisable, et la reconnaissance de l'équivalence des règles étrangères et des règles nationales. Ces deux méthodes donnent d'importantes possibilités pour réaliser l'harmonisation progressive des réglementations sur la base la plus large. Les règles de l'OMC poussent manifestement la Finlande à caler sa réglementation interne sur les normes internationales correspondantes, dans tous les domaines où cette solution est possible et appropriée. La Finlande a également créé un organisme spécial, l'Association finlandaise de normalisation (AFN), qui est chargée de superviser l'usage des normes internationales harmonisées.

La Finlande n'a pas connu d'affaires de discrimination en matière de normes qui l'ait opposé à des pays appartenant ou non à l'Union européenne. Ce pays, dont l'économie est de taille réduite et dépend des échanges, a pris des mesures en faveur des normes harmonisées de l'UE, auxquelles il recourait largement depuis longtemps. Dans la plupart des secteurs, les normes européennes sont valides, bien appliquées et contrôlées ; on relève toutefois des exceptions, s'agissant par exemple des matériaux de construction et des secteurs où les nouvelles règles sont incompatibles avec les anciennes, de même que ceux où existe un système d'agrément national. On peut citer également les cidres et boissons énergétiques d'origine étrangère, qui ont rencontré des problèmes d'accès au marché. Il a parfois échappé à l'attention des industriels finlandais que la période transitoire prévue par l'UE était écoulée. Généralement, les difficultés ont été dues à des retards de diffusion de la documentation correspondante, alors même que les équipements étaient fabriqués aux nouvelles normes. Dans ces situations, des concurrents étrangers vigilants peuvent tirer parti de ces normes.

Dans le domaine des réglementations et normes à caractère technique, l'Association finlandaise de normalisation a été désignée comme point de renseignement pour la Finlande dans les systèmes de notification de l'UE et de l'OMC. Elle donne des informations sur les obstacles techniques aux échanges, y compris par Internet. Les normes AFN ont un caractère volontaire ; ce sont des documents établis par les commissions techniques de l'AFN ou par ses organes spécialisés dans la rédaction de normes. Les normes AFN étaient au nombre de 15 283 à la fin de 2001, dont 17 % d'origine nationale.

En 2001, 1984 nouvelles normes ont été approuvées, parmi lesquelles 1 % était d'origine nationale. La même année, les normes européennes représentaient 92 % du total ; elles équivalent très largement aux normes internationales ISO/CEI.

## 2.5 La reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires étrangères et l'analyse de conformité

### *La reconnaissance mutuelle dans l'UE : la conception générale et les ARM*

Dans ses relations avec les pays tiers, la Communauté européenne s'efforce de favoriser le commerce international. Pour les produits réglementés, elle le fait en recourant à des accords de reconnaissance mutuelle (ARM), conformément à l'article 133 du traité. Ces accords reposent sur l'acceptation mutuelle de rapports de tests, de certificats et d'analyses de conformité émanant d'organismes des parties à l'accord, dans le respect de la législation de l'autre partie. Le tableau 5 indique les partenaires et les secteurs couverts par les ARM.

**Tableau 5. Liste indicative des ARM conclus récemment**

Pays	Partenaire	Secteurs	Conclusion	Date effective	Type de reconnaissance
Australie	UE	Equipements de télécommunication Equipements à faible voltage Compatibilité électromagnétique Machines Equipements de pressurisation Matériel médical BPF*pharmaceutiques Véhicules à moteur	Faite le 1.1.1999		+ 18 mois + 2 ans
Canada	UE	BPF pharmaceutiques Matériel médical Equipements de télécommunication Matériel électrique Compatibilité électromagnétique Articles de loisirs	1.11.1998	1.10.2001	
Canada	États-Unis	Produits pharmaceutiques	Non		
UE	Japon	Equipements de télécommunication Equipements à faible voltage Compatibilité électromagnétique Machines Equipements de pressurisation Matériel médical BPF*pharmaceutiques	Faite le 1.1.2002	+ 18 mois	
UE	Nouvelle-Zélande	Equipements de télécommunication Equipements à faible voltage Compatibilité électromagnétique Machines Equipements de pressurisation Matériel médical BPF pharmaceutiques	Faite le 1.1.1999		
UE	Suisse	Equipements de télécommunication Compatibilité électromagnétique Sécurité électrique Articles de loisirs	Faite		

Pays	Partenaire	Secteurs	Conclusion	Date effective	Type de reconnaissance
		BPF* pharmaceutiques Matériel médical Avions Tondeuses à gazon Equipements de pressurisation Machines Véhicules à moteur Instruments de mesure Jouets Phytopharmacie Matériel de construction Appareils à gaz Tracteurs			
Partenaire	Partenaire	Secteurs	Conclusion	Date effective	Type de reconnaissance
UE	États-Unis	Equipements de télécommunication Compatibilité électromagnétique Sécurité électrique Articles de loisirs BPF*pharmaceutiques Matériel médical	Faite le 1.12.1998	14.12.2000  1.6.2000	
		Attaches biotechnologie-agroalimentaire Divers types de matériel médical	Non		
APEC	APEC	Sécurité électrique Equipements électroniques Equipements de télécommunication			
UE	UE	Tous secteurs	Faite		
ALENA	ALENA	Equipements de télécommunication	Faite		
OCDE	OCDE	Produits chimiques	Faite		- Principes et bonnes pratiques de laboratoire - Reconnaissance mutuelle de données
UE	Israël	Produits chimiques	Faite le 1.5.2000		

En matière de normes industrielles et d'analyse de conformité, l'objectif des Accords européens est de mettre les pays candidats en complète conformité avec les réglementations techniques communautaires ainsi qu'avec les procédures européennes de normalisation et d'analyse de conformité. Ils envisagent également la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle dans ces domaines.

La Communauté négocie actuellement avec un certain nombre de pays candidats des Protocoles aux Accords européens sur l'analyse de conformité et l'acceptation des produits industriels. Les annexes VI et VII présentent l'état d'avancement de ces projets<sup>28</sup>.

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

Le degré d'intégration des principes de concurrence dans les pratiques et procédures réglementaires finlandaises est un facteur essentiel de l'ouverture des marchés. Dans une perspective internationale, l'engagement de la Finlande en faveur du principe d'une concurrence vigoureuse peut s'apprécier au moyen des critères suivants : l'orientation générale de la législation et des politiques en ce sens ; l'existence de procédures de recours efficaces et ouvertes ; l'accès effectif aux réseaux internes. On examine ici les principes finlandais de concurrence sous ces angles particuliers, tandis que le rapport de référence du chapitre 3 analyse la politique finlandaise de concurrence d'un point de vue plus général.

A l'heure actuelle, les entreprises finlandaises participent pleinement à une compétition ouverte à l'échelle des marchés internationaux et la plus grande part du secteur privé opère dans des conditions de concurrence véritable. Toutefois, l'intensité de celle-ci varie selon les branches de l'économie. Ainsi, avant les années 1990, elle ne pouvait pas s'exercer dans les secteurs traditionnellement fermés comme la banque. De plus, les services publics, par exemple, restent protégés. Une compétition internationale accrue peut engendrer des avantages économiques substantiels. Les importations sont souvent le seul moyen efficace d'introduire la concurrence sur l'étroit marché finlandais.

Les entreprises étrangères ont le droit de recourir à l'Autorité finlandaise de la concurrence (AFC), mais elles le font rarement. Le traitement national s'applique formellement au déroulement des procédures et les sociétés étrangères peuvent disposer de moyens effectifs pour tenter de remédier à ce qu'elles perçoivent comme des pratiques anticoncurrentielles.

En aucune circonstance l'AFC ne fait de distinction ou ne recherche une issue différente quand elle porte une appréciation sur les pratiques restrictives de sociétés étrangères et finlandaises. La nationalité des entreprises ne joue aucun rôle dans l'application de la loi sur la concurrence.

L'existence de procédures efficaces pour contester les mesures réglementaires qui avalisent des comportements contraires à la concurrence ou négligent de mettre fin à des actions privées anticoncurrentielles influe sur les conditions fondamentales de l'ouverture des marchés. A l'évidence, la Finlande a mis en place des moyens de traiter les plaintes de cette nature de façon non discriminatoire. Ce pays dispose de juridictions indépendantes pour les affaires de concurrence, de procédures de recours transparentes et de modes de réparation applicables. En revanche, l'absence de délais précisément définis pour rendre les jugements dans les affaires de concurrence, à l'exception des fusions, est un sujet possible de préoccupation.

L'existence de délais impératifs et la rapidité de la procédure améliorent la protection légale des sociétés. En Finlande, les règles de procédure applicables aux affaires de concurrence, ne prévoient pas de délai de rigueur, sauf pour les fusions. Une action pour obtenir l'imposition de pénalités financières devient caduque faute d'avoir été tranchée dans les cinq ans suivant la date de dépôt de la plainte. De 1998 à 2001, toutes les décisions rendues par l'AFC ont bénéficié de cette règle, à l'exception d'une seule sur près de 1 200<sup>29</sup>. Les décisions dans les affaires compliquées sont généralement rendues dans un délai d'un an, alors que, dans les cas plus simples, l'AFC se prononce habituellement dans le délai d'un à deux mois qu'elle s'impose elle-même. Les affaires de fusion sont sujettes à des délais stricts, qui correspondent le plus souvent à ceux des contrôles de l'UE dans ce domaine.

Les restrictions à la concurrence sont principalement traitées par l'AFC, le tribunal des marchés et la Cour suprême administrative. Elles sont surtout du ressort des contentieux administratifs. Théoriquement, les tribunaux civils peuvent également juger les affaires concernant des obstacles à la concurrence, mais cela se produit rarement.

Les principaux pouvoirs d'investigation de l'AFC sont relatifs à l'obtention d'informations et aux inspections. L'injonction d'un tribunal n'est pas nécessaire pour procéder aux inspections, qui sont à la discrétion de l'AFC. Une amende provisoire peut être infligée à une entreprise qui tenterait de s'opposer aux investigations de l'AFC. En pratique, cette dernière n'a pas de difficultés à se procurer des informations. Les sociétés à qui elle les demande sont souvent des multinationales ayant aussi des activités en Finlande, et elles se conforment aux demandes d'information qui leur sont adressées en vertu de la loi sur la concurrence.

La loi sur la concurrence interdit les ententes horizontales et l'abus de position dominante. Elle prohibe également les accords sur les prix de revente. Les autres arrangements verticaux, qui n'impliquent pas une position dominante sur le marché, sont traités selon le principe de l'abus de position dominante. Il en résulte que les règles appliquées par la Finlande en matière de supervision de la concurrence dans les contrats de distribution diffèrent de celles en vigueur dans l'UE, où ces contrats tombent sous le coup de l'interdiction formulée par l'article 81 du traité de la CE. En Finlande, on peut donc appliquer aux restrictions d'ordre vertical la « règle de raison » (le tribunal se prononce en fonction du contexte précis pouvant justifier les restrictions), ce qui correspond en fait à la conception américaine. Dans ces affaires, l'AFC a la charge la preuve.

### *La défense de la concurrence*

En vertu de la loi sur la concurrence, l'AFC joue un rôle essentiel : l'Autorité prend des mesures en sa faveur et pour supprimer les réglementations et actes administratifs qui la restreignent. Au total, l'exercice de cette fonction est un important domaine d'action de l'AFC et des ressources substantielles sont consacrées aux activités de ce type.

En 1989, l'Office du Conseil d'État a invité fermement les ministères à prendre dûment en considération, dans l'élaboration des textes de loi, les aspects relatifs à la concurrence ; il leur a également imposé de demander à l'AFC un avis, destiné au ministère du commerce et de l'industrie, avant d'édicter tout décret ou règlement limitant d'une façon ou d'une autre la concurrence. Actuellement, l'AFC doit être consultée sur la plupart des projets de loi qui ont une incidence quelconque sur la concurrence. Pendant la période allant de 1988 à 2001, l'AFC a donné environ 60 avis officiels par an<sup>30</sup>. Mais, il arrive que les pouvoirs publics attendent qu'un projet de loi arrive au stade de l'examen parlementaire avant de requérir l'opinion de l'AFC<sup>31</sup>.

Dans la période récente, l'AFC a poursuivi un objectif particulier de défense de la concurrence, qui concerne le rôle du secteur public comme producteur de biens et de services. Elle a favorisé l'adoption des principes de concurrence et d'un meilleur rapport coût/efficacité dans la gestion par les collectivités locales de services sociaux ; il s'agit notamment de la santé, de l'action sociale, de l'enseignement et de services techniques. Le fait qu'il existe depuis longtemps un secteur public productif très important, dépendant à la fois de l'État et des collectivités locales, explique l'intervention de l'AFC. Entre autres exemples récents couronnés de succès, elle a activement contribué à l'abolition du monopole légal d'une banque publique sur l'exécution des paiements de l'État finlandais et à l'ouverture ultérieure de cette activité à la concurrence.

## ***Les fusions***

En Finlande, le contrôle des concentrations est entré en vigueur en 1998. Il s'effectue seulement au regard de leur incidence sur la concurrence ; en d'autres termes, on examine si elles créent ou renforcent une position dominante. Les autres facteurs ne sont pas pris en considération dans le jugement porté. Les dispositions qui régissent le contrôle des concentrations visent également les entreprises publiques et peuvent s'appliquer en matière de privatisation. Ce contrôle concerne tous les secteurs de l'économie. Les entreprises publiques en ressortissent pour leurs activités commerciales ainsi que, par exemple, les institutions financières et les compagnies d'assurance.

La loi s'applique également aux entités commerciales étrangères et à leurs acquisitions, dès lors que les seuils de chiffres d'affaires sont atteints et que l'activité est conduite en Finlande. Les statistiques ci-dessous indiquent que plus de 60 % du total des affaires de fusion traitées par l'AFC ont impliqué des parties étrangères.

**Tableau 6. Statistiques du contrôle des fusions (1998-2001)**

	Affaires	En %
Parties exclusivement finlandaises	117	39
Parties exclusivement étrangères	104	34
Présence d'au moins une partie étrangère	82	27
Nombre total de décisions	303	100

Source : Autorité finlandaise de la concurrence.

Pendant la période 1991-2001, la Commission européenne a rendu 85 décisions dans des affaires de fusion où 122 sociétés finlandaises étaient impliquées au titre de leur participation à l'opération<sup>32</sup>. Les industries des pays nordiques prétendent que la Commission a une conception trop étroite de la dimension géographique des marchés concernés, au détriment des concentrations dans les petites économies<sup>33</sup>.

Quand l'AFC examine des pratiques restrictives, elle tient aussi compte de la disponibilité d'une offre étrangère dans son analyse de la concurrence. Dans la pratique, il faut procéder à un examen approfondi des marchés géographiquement pertinents. En outre, on apprécie le potentiel d'accès direct de sociétés étrangères au marché finlandais. L'attention se porte en particulier sur le moment et la probabilité d'entrée dans le marché. Ces questions sont réglées au cas par cas.

La Finlande étant un État membre de l'UE, l'application de la législation nationale sur la concurrence doit être compatible avec les obligations à l'égard de l'UE. L'AFC travaille en liaison étroite avec la Commission européenne, surtout en participant à des auditions et aux réunions du Comité consultatif qui ont lieu à Bruxelles.

L'AFC a pris des mesures visant une transparence accrue de la procédure de prise de décision. Les transcriptions publiques de ses décisions sont publiées sur un site Internet. De surcroît, les plus importantes font toujours l'objet d'un communiqué remis à la presse. A l'occasion de réformes majeures de la législation, on a formulé des instructions relatives à la procédure et des principes directeurs.

## ***Les réseaux de la distribution commerciale***

L'accès effectif aux réseaux nationaux de commercialisation joue un rôle essentiel pour donner une consistance au principe de la concurrence. En Finlande, des pratiques établies de longue date, mais



guère remises en cause, ont posé des problèmes ardues aux entreprises étrangères qui tentaient de s'implanter sur les marchés de la distribution des produits de consommation courante. Cette activité est dominée par deux sociétés, le groupe K et le groupe S, qui contrôlent ensemble près de 70 % du marché. Ainsi, 80 % des produits alimentaires vendus par le groupe K sont d'origine finlandaise. La structure de marché centralisée qui caractérise ce secteur a créé le type de pouvoir de négociation susceptible d'annuler les avantages de la concurrence.

Du fait de la taille relativement réduite du marché finlandais, il est généralement possible à un distributeur unique de s'étendre sur l'ensemble du territoire. Les produits de consommation, et les marchandises similaires qui nécessitent un stockage durable, sont souvent importés par l'intermédiaire de grossistes ou de maisons de commerce. Ces produits peuvent aussi être vendus directement à des chaînes de distribution, à des grands magasins et à d'autres commerces, mais il faut généralement recourir à un partenaire local. La Finlande dispose d'environ 150 chaînes franchisées, dont à peu près un tiers appartient à des intérêts étrangers. Les accords de licence sont fréquents, en raison de la qualité élevée de l'industrie finlandaise, de la faible dimension du marché et du coût relativement élevé de l'acheminement des produits dans ce pays. Le transfert en dehors du pays de royalties et de redevances sur les licences est libre.

Le principal objectif de l'adhésion à l'UE et de l'intégration européenne a été la création d'un marché commun élargi, où une concurrence accrue pèse sur les prix. Cela ne s'est pas vérifié en Finlande. Des facteurs géographiques, tels que le coût plus élevé du transport relativement à d'autres pays, expliquent en partie que l'importation de marchandises soit plus chère qu'ailleurs. Le pays apparaît de grande dimension au regard du nombre et de la dispersion de la population.

Il en résulte que le coût d'acheminement interne des marchandises de la frontière aux points de vente dépasse celui des autres pays de l'UE. L'existence d'une TVA relativement élevée et d'autres taxes enchérit les prix de vente en bout de chaîne, même si ces derniers ont parfois baissé depuis l'adhésion à l'UE.

La faible densité de la population pèse lourdement sur les coûts fixes du commerce de détail, tandis que la rentabilité demeure assez médiocre. Aux Pays-Bas, par exemple, où la densité démographique est forte, un nouveau distributeur peut attirer sensiblement plus de clients que son homologue finlandais avec un nombre inférieur de points de vente.

Ces dernières années, certains concurrents étrangers ont pénétré sur des segments du marché de la distribution comme les meubles, l'équipement électronique des ménages et la vente de divers matériels. Mais, la plupart d'entre eux se sont heurtés à certaines difficultés pour entrer sur ce marché ou pour y opérer. Au début des années 1990, un distributeur suédois de meubles a dû attendre 10 ans l'autorisation nécessaire pour s'installer sur un emplacement. La collectivité locale responsable de l'attribution des sols soutenait la demande d'implantation d'un concurrent, mais le pouvoir politique local s'opposait à la décision d'octroi du terrain.

En 2002, le marché finlandais des articles de consommation courante va s'ouvrir, avec l'arrivée de la première chaîne de distribution étrangère bon marché. Cette société a une stratégie claire, qui consiste à cibler les zones urbaines offrant une clientèle nombreuse et à tirer avantage de méthodes nouvelles et efficaces en matière de logistique et de gestion de trésorerie. Ce distributeur a demandé à l'Autorité finlandaise chargée de la protection de l'environnement l'autorisation de commencer le recyclage de ses propres bouteilles.

Une particularité du secteur commercial finlandais est le monopole de la vente de boissons au détail. La société ALKO, qui appartient intégralement à l'État, détient le monopole légal de la commercialisation. Seules font exception certaines boissons dont la teneur en alcool est inférieure à 4.7 % ; il s'agit notamment des bières et cidres, qui sont également vendus dans les supermarchés, les

stations services et les commerces de proximité ; c'est aussi le cas de certains vins de baie achetés directement chez le producteur.

L'importation, le commerce de gros et la production d'alcool ont été en partie libéralisés et un certain nombre d'opérateurs se livre à ces activités. Toutes trois exigent une licence, mais ce n'est pas dans le but de limiter la concurrence.

### *Les autres réseaux*

Des progrès importants sont possibles pour faciliter l'accès aux réseaux internes, notamment à ceux qui sont parfois dotés de pouvoirs réglementaires délégués. En Finlande, certaines associations professionnelles jouent un rôle déterminant pour la concurrence et l'ouverture du marché. L'État finlandais a délégué certaines compétences réglementaires autonomes, tandis que d'autres organisations s'en sont attribuées elles-mêmes. Dans le secteur financier, par exemple, de telles attributions ont été conférées à l'Association finlandaise des banques et à la société qui gère la bourse d'Helsinki (HEX) conjointement à la Société finlandaise de conservation centrale des titres (APK) et à la société Automatia, gestionnaire du réseau national de distributeurs de billets et du système électronique des paiements.

Le risque existe que ces entités, qui occupent en fait une position dominante sur le marché, utilisent leur pouvoir réglementaire pour entraver la concurrence et limiter la participation des importateurs ; cela justifie une surveillance plus poussée de ces activités et leur soumission à des critères d'ouverture plus exigeants<sup>34</sup>. Il y a toujours matière à se demander si les entités de ce type font un usage excessif de leurs compétences réglementaires autonomes, en imposant des droits d'entrée prohibitifs ou d'autres obstacles administratifs ainsi qu'en interdisant à de nouvelles sociétés d'intégrer leurs réseaux. APK, par exemple, effectue la compensation et le règlement des transactions en actions et warrants cotés sur le marché HEX. APK n'a accepté aucun concurrent étranger ayant le statut d'opérateur de compensation, alors même que des possibilités existaient et que des demandes étaient formulées. Il semble qu'en 2002 les principaux actionnaires de la société HEX, dont l'État finlandais, aient décidé de concert qu'elle resterait la propriété d'intérêts nationaux et d'éliminer en pratique l'égalité de traitement des concurrents étrangers<sup>35</sup>. HEX est un marché intégré verticalement en matière d'enregistrement électronique, de conduite des transactions, de compensation et de règlement ; il jouit aussi d'autres droits exclusifs, puisque les opérations sur ce marché sont exemptées du droit de timbre de 1.6 %, ce qui a pour effet de rendre non rentable l'exécution de transactions ailleurs.

L'AFC a reçu un grand nombre de plaintes visant le système de conditionnement des boissons, qui est lié à la protection de l'environnement. Un mécanisme de recyclage, faisant intervenir la fiscalité, empêche notamment l'entrée sur le marché d'acteurs étrangers et des petites sociétés finlandaises. L'AFC a réagi en attirant l'attention sur les distorsions résultant de ce système de recyclage et de son aspect fiscal. En 2002, la Commission européenne a notifié officiellement au gouvernement finlandais la nécessité de le réformer dans le sens d'une transparence accrue et d'une moindre discrimination. La Commission soupçonnait également les membres de la Fédération des brasseurs et des fabricants de boissons non alcoolisés de vouloir structurer le marché national en intégrant le monopole du retour des bouteilles.

### 3. EXEMPLES SECTORIELS

#### 3.1 Les services de télécommunication

La Finlande a été l'un des premiers pays à libérer la concurrence dans les télécommunications. La réforme réglementaire a créé l'un des marchés les plus innovants et les plus ouverts du monde, avec une présence étrangère. Parmi les principaux facteurs de l'avance technologique finlandaise dans ce domaine figurent le transfert de données, la numérisation et une déréglementation qui a suscité une compétition vigoureuse, surtout parmi les prestataires de services. Le savoir-faire technique en a bénéficié sous la forme d'une diversité de services de télécommunication disponibles. La libéralisation a été moins difficile qu'ailleurs, car certains opérateurs ont toujours été privés. Cependant, trois revers récents ont nuancé ce succès : d'abord, le report remarqué de la télévision numérique ; ensuite, celui des services de téléphonie mobile de la troisième génération ; enfin, l'implantation à l'étranger d'activités de télécommunication, en particulier les investissements erronés dans les licences UMTS (système universel de télécommunications mobiles) effectués par l'entreprise publique Sonera, a entraîné une perte de 4.3 milliards d'euros comptabilisée en 2002<sup>36</sup>.

Si l'ouverture du secteur à la concurrence s'est amorcée dès la fin des années 1980, un tournant majeur a été pris en 1990 quand on a ouvert à la concurrence le réseau mobile GSM et le transfert des données. La mise en concurrence intégrale des appels locaux et à longue distance, y compris internationaux, a été achevée en 1994. Seule l'offre de services mobiles nécessite une licence, en raison de la rareté des fréquences radio. Depuis 1997, la loi sur le marché des télécommunications impose une comptabilité distincte pour les services de réseau, ceux de télécommunication et les autres activités commerciales. L'Autorité réglementaire finlandaise des communications (FICORA) a été instituée en 1988, avec pour mission de réguler le secteur ; son contrôle du marché s'exerce a posteriori et elle n'approuve pas les tarifs préalablement.

La réforme a eu des effets encourageants : les prix unitaires ont fléchi sensiblement, tant pour les services de téléphone fixe que pour les mobiles, tandis que la qualité du service s'est améliorée. Les tarifs des télécommunications vocales ont diminué de 20 % entre 1993 et 2001 et les services de télécommunication en général sont parmi les moins coûteux au sein de l'UE. La Finlande compte 154 opérateurs de télécommunications, dont 97 gèrent des réseaux locaux, 58 des réseaux à longue distance et internationaux et 66 des réseaux mobiles<sup>37</sup>. Le réseau est intégralement numérisé.

Dans ce secteur, les services locaux sont le segment le moins exposé à la concurrence, du fait de la position solide des anciens monopoles locaux, qui détiennent généralement 80 à 90 % des lignes fixes. En 2001, on a stimulé la concurrence en obligeant les opérateurs locaux à louer à leurs concurrents la capacité supplémentaire du dernier mile de ligne fixe, les clients pouvant sélectionner un opérateur pour effectuer des appels locaux d'une connexion fixe à un téléphone mobile. Un nouveau projet de loi sur le marché des télécommunications a été soumis au Parlement ; il vise à prendre en compte la convergence des services de communication ainsi qu'à insérer les réseaux de télévision et de radio dans le cadre réglementaire actuel des télécommunications. Le nouveau dispositif entre en vigueur en 2002.

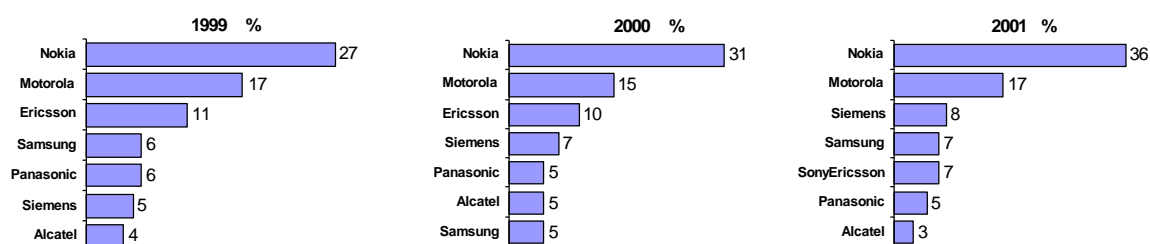
En 1999, la Finlande a été le premier pays du monde à octroyer des licences pour les réseaux de téléphone mobile de la troisième génération. Quatre sociétés de télécommunication ont obtenu une licence pour construire ce réseau. La couverture de l'ensemble du pays par l'ensemble du réseau UMTS, qui est basé sur une technologie sans fil à large bande passante, devrait être assurée à la fin de 2002. La Finlande est actuellement l'un des rares pays européens à accorder gratuitement des licences aux opérateurs de réseaux. Cela pourrait assurer à l'avenir des investissements substantiels dans la recherche-développement de nouvelles technologies et services.

Pour la première fois, le Conseil de la concurrence a pris position sur la compétence de l'Autorité réglementaire finlandaise des télécommunications et de l'AFC, dans sa décision concernant l'Association téléphonique d'Helsinki dans la région de cette ville. Le Conseil a estimé que ni les dispositions de la loi sur la concurrence, ni celles de la loi sur les télécommunications ne permettaient de conclure que la première ne s'appliquait pas. La loi sur le marché des télécommunications stipule qu'il peut être nécessaire d'évaluer les opérateurs d'une société de télécommunication à la fois au regard de la loi sur le marché des télécommunications et de celle sur la concurrence.

### 3.2 Les équipements de télécommunication

La nouvelle loi sur le marché des télécommunications n'oppose aucune restriction aux acquisitions étrangères. Le marché des équipements de télécommunication est totalement ouvert à la concurrence extérieure et la plupart des industriels internationaux sont présents en Finlande. Il existe plusieurs petites sociétés finlandaises spécialisées dans les terminaux, mais le principal fabricant national est Nokia. Cette société, dont le siège est en Finlande, est numéro un mondial des télécommunications avec et sans fil. On peut faire remonter l'origine de la réussite de Nokia à la deuxième moitié des années 1980, quand la numérisation est apparue comme la voie de l'avenir pour l'industrie électronique. La deuxième cause de ce succès a été la déréglementation sur des marchés nationaux ouverts à la concurrence, finlandaise comme étrangère. Le troisième a été la disparition des frontières, grâce à l'UE, et la suppression progressive des barrières commerciales protectionnistes. Un rôle peut-être plus important encore a été joué par la définition de secteurs d'activité à forte croissance : d'abord les réseaux cellulaires, puis les combinés ; la conception et l'exécution systématique d'une stratégie d'entreprise claire et directe ont été particulièrement fructueuses<sup>38</sup>.

**Graphique B. Les parts de marché des fabricants de téléphones mobiles (1999-2001)**



Source : Siemens AG.

Il n'est pas apparu de problèmes notables d'accès au marché finlandais, qui est aujourd'hui transparent et non-discriminatoire. Les règles de l'UE sont appliquées largement et rapidement. Le ministère du commerce et de l'industrie a la responsabilité d'élaborer la législation, de conduire les politiques, de réglementer, d'octroyer des licences et de superviser l'ensemble. FICORA, en sa qualité d'autorité de tutelle du marché, assure la surveillance technique des équipements radio et de télécommunication. Elle est également chargée de la normalisation, de la planification des fréquences et de la numérotation. En Finlande, les enquêtes publiques et les procédures d'autorisation sont du ressort de FICORA. Le développement de nouvelles technologies ne dépend pas seulement des aspects techniques et des occasions commerciales, mais aussi de décisions politiques. La technologie du téléphone cellulaire est un exemple de la manière d'opérer dans cet environnement. Alors que la numérisation de la voix découle du progrès technologique, la répartition des fréquences radio et la déréglementation sont de nature purement politique. Les résultats d'une société dans ce secteur dépendent d'un dosage de ces deux forces.

FICORA établit les réglementations techniques et coordonne les travaux de normalisation pour les équipements de télécommunication. Ses responsabilités touchent aussi à la protection de la vie privée et à la sécurité de l'information dans les communications électroniques. FICORA participe aux activités des organisations internationales et influence les évolutions, résolutions et décisions à ce niveau, conformément aux intérêts finlandais. La coopération avec les autorités européennes des télécommunications, au sein du Groupe des régulateurs indépendants (IRG), joue un rôle croissant, au même titre que la participation aux travaux de l'Institut européen de normalisation des télécommunications (ETSI). Ainsi, la Finlande défend la libre circulation des équipements des mobiles de la troisième génération, qui permettrait de les utiliser n'importe où.

La nouvelle loi de 2002 sur les fréquences radio a clarifié les dispositions applicables en matière de planification des fréquences et de surveillance des marchés. Ce texte prévoit de mettre fin à l'inspection préalable des équipements radio. Selon la directive sur les équipements radio et les équipements de terminaux de télécommunications, le fabricant est responsable de la conformité avec les principales obligations. FICORA s'assure de cette conformité en exerçant une surveillance des marchés, dont l'importance est appelée à s'accroître<sup>39</sup>.

L'objectif de la surveillance du marché des équipements radio et de terminaux de télécommunications est de s'assurer que l'on propose seulement aux acheteurs ceux qui sont conformes aux règles fixées. Cette surveillance doit empêcher le brouillage radioélectrique dans les communications radio et les télécommunications. On vérifie également que des cartes à mémoire « pirates », permettant de visionner des programmes de télévision par satellite et par câble, ne soient pas mises en vente et que le prix d'un terminal ne soit pas couplé avec un abonnement ou avec tout autre service de télécommunication, ce qui constituerait une vente liée. L'interdiction des ventes liées sépare la concurrence sur les abonnements de celle sur les équipements mobiles. La pratique finlandaise cherche à empêcher les subventions croisées entre les prix des téléphones mobiles et les tarifs d'abonnement, qui sont considérées comme préjudiciables à la concurrence. Les ventes liées associant téléphones mobiles et abonnements ont reculé dernièrement de façon marquée.

En 2000, la nouvelle directive, relative aux équipements radio et aux équipements de terminaux de télécommunication ainsi qu'à la reconnaissance mutuelle de leur conformité est entrée en vigueur ; elle a pratiquement mis fin à l'examen préalable et à la « réception » des équipements en question. La partie qui met l'équipement sur le marché, ou en fait le fabricant, est maintenant responsable de sa conformité avec les règles applicables. Le fabricant doit attester que l'équipement répond aux normes requises et soumettre une déclaration de conformité.

L'objectif est que seuls soient mis en vente des équipements ne causant pas de brouillage radioélectrique. Les bénéficiaires de cette surveillance seront les acheteurs et les utilisateurs des équipements radio et de terminaux de télécommunication, de même que les importateurs et les distributeurs des équipements en règle. L'information sur les dispositions relatives aux équipements et sur les obligations techniques applicables joue un rôle important dans la surveillance du marché.

Selon la nouvelle directive, le fabricant doit donner à l'utilisateur des renseignements sur l'utilisation prévue de l'appareil et une déclaration de conformité avec les règles techniques essentielles. Il doit également l'informer de possibles restrictions à l'usage : par exemple, lui faire connaître s'il ne peut se servir de l'appareil que dans certains États membres ou si une licence distincte est nécessaire.

La Finlande étant désormais un État membre de l'UE, les importations d'équipements radio et d'équipements de terminaux de télécommunication en provenance d'autres États membres ne sont plus sujettes aux formalités douanières. Toutefois, les dispositions qui restreignent les importations

continuent à s'appliquer également aux équipements en provenance d'autres États membres et ces derniers peuvent encore être l'objet de contrôles douaniers, le cas échéant. La légalité des importations d'équipements d'origine extérieure à l'UE est vérifiée lors du dédouanement. Comme il a été mis fin à l'inspection et à l'autorisation préalables des équipements précités, les vérifications supplémentaires prendront de plus en plus la forme de la surveillance exercée sur le marché.

Ceux qui contreviennent aux dispositions sur la commercialisation et l'importation des équipements radio et des équipements de terminaux de télécommunication sont passibles d'une amende.

Actuellement, la Finlande a le taux d'utilisation par habitant du téléphone mobile le plus élevé du monde. En 1998, elle est devenue le premier pays où le nombre de téléphones mobiles a dépassé celui des téléphones fixes. La densité des lignes et des téléphones est également parmi les plus fortes.

### **3.3 Les automobiles et leurs composants**

La Finlande, dont la capacité de production d'automobiles est limitée, a beaucoup bénéficié du recours aux règles techniques harmonisées et au système de réception du véhicule en vigueur dans l'ensemble de l'UE. A la suite de son adhésion, elle a appliqué le cadre réglementaire harmonisé de l'UE. La certification des normes techniques prend la forme d'un mécanisme de réception des véhicules : l'instance réglementaire nationale, l'Administration finlandaise des véhicules (AKE) certifie qu'un type de véhicule, ou des unités techniques distinctes, satisfont aux règles spécifiées dans les directives européennes applicables. Chaque État membre de l'UE accorde cette autorisation à tout véhicule qui répond aux règles techniques énoncées par les directives et, pour la plupart des véhicules, l'autorisation d'un État membre est valable dans l'ensemble de l'UE.

Les automobiles et leurs composants n'ont pas éprouvé de difficultés à accéder au marché finlandais. Celui-ci est transparent et non-discriminatoire. La Finlande importe la quasi totalité des marques d'automobiles et des composants fabriqués à l'étranger. Seul le choix des modèles est peut-être quelque peu limité, ce qui rend la vente de pièces détachées, l'entretien régulier et la réparation rentables sur un marché de petite dimension. Les taxes finlandaises sur les véhicules à moteur sont lourdes et les prix acquittés par le consommateur comptent parmi les plus élevés de l'UE ; c'est l'une des raisons pour lesquelles l'âge moyen des automobiles particulières est le plus élevé des États membres de l'UE. La Cour suprême administrative a demandé, il y a peu, à la Cour de justice des Communautés européennes si elle n'estimait pas excessives les taxes finlandaises sur les voitures d'occasion importées d'autres États membres.

L'harmonisation des normes techniques de sécurité des véhicules à moteur dans l'UE et, plus récemment, la mise en place à l'échelle de l'UE d'un système de réception ont également favorisé l'intégration du marché automobile européen. Au sein de l'UE, les règles techniques imposées aux véhicules à moteur sont intégralement harmonisées depuis 1993. A la différence des domaines couverts par les directives de la « Nouvelle approche », les normes techniques détaillées sont spécifiées par diverses directives européennes et s'appliquent dans l'ensemble des pays de l'UE et de l'AELE<sup>40</sup>.

Compte tenu de la mondialisation croissante de l'industrie automobile, l'harmonisation globale des obligations techniques relatives aux automobiles et aux autres véhicules est hautement prioritaire. Des règles techniques communes réduisent les coûts de développement et évitent la duplication des procédures administratives. La profession, et en particulier les industriels opérant à l'échelle internationale, sont très favorables à une harmonisation technique mondiale.

L'Union européenne et ses États membres ont été à l'avant-garde du mouvement, en apportant un concours actif à l'harmonisation technique des véhicules à moteur, dans le cadre de l'accord de 1958 révisé de la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe.

La Finlande participe aux discussions, à la fois au niveau international et national. Au plan international, elle est membre du groupe de travail W.P. 29 de la CEE/ONU et de ses unités spécialisées ; en outre, elle est naturellement intégrée aux activités communautaires, comme les groupes de travail de la Commission, les réunions du Conseil sur les questions relatives aux véhicules à moteur et celles du Comité de l'article 133. Ces instances coopèrent dans de nombreux domaines avec tous les organismes de référence : l'ACEA, l'Association internationale des constructeurs de motocycles, l'ISO, etc. Au plan national, il existe en Finlande un groupe de travail sur les véhicules motorisés, qui se réunit tous les mois et a pour but d'éliminer les obstacles techniques aux échanges dans cette branche. Toutes les parties qui souhaitent ou demandent des informations peuvent assister aux réunions. Les propositions de réglementations sont adressées à tous les organismes de référence, où ils donnent lieu à des audiences. Les nouvelles réglementations sont publiées par la société Edita.

L'harmonisation technique internationale est un outil essentiel pour renforcer la compétitivité de l'industrie européenne à l'échelle mondiale. L'adhésion de la CE à l'accord de 1958 sur l'uniformité des prescriptions techniques, dans le cadre de la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe, et l'adhésion à l'Accord mondial de 1998 ont donné une nouvelle impulsion aux efforts entrepris en vue d'une réglementation technique globalisée.

#### **Encadré 4. L'harmonisation des règles techniques sur les véhicules motorisés**

Les progrès du marché intérieur reposent sur l'introduction du système européen de réception complète du véhicule, qui permet aux fabricants de faire agréer un type de véhicule dans un État membre et de le commercialiser ensuite dans tous les autres États membres sans contrôles supplémentaires. Ce dispositif est devenu obligatoire à partir de 1998 pour tous les véhicules particuliers et en 1999 pour les véhicules motorisés à deux et trois roues ; il est optionnel pour les tracteurs. On se prépare actuellement à mettre en place un mécanisme similaire pour les autobus et les camions.

Jusqu'à présent, l'harmonisation des règles techniques a été réalisée pour trois catégories de véhicules motorisés, à savoir les voitures particulières, les motocyclettes et les tracteurs. Le système communautaire de réception complète du véhicule est obligatoire pour les deux premières catégories, depuis 1998 et 1999 respectivement. Elles doivent donc être conformes à toutes les directives européennes relatives à ce mode d'autorisation pour pouvoir être commercialisées.

Il existe au total plus de 90 directives qui réglementent la construction et le fonctionnement des véhicules motorisés. Trois d'entre elles, appelées directives-cadres, prévoient les règles générales régissant respectivement la réception par type des véhicules motorisés, des motocyclettes et des tracteurs.

Le principe de la réception est que chaque autorité qui autorise un véhicule, un système, un composant ou une unité technique est et demeure seule responsable d'assurer la conformité de la production pendant toute la période de validité de l'agrément.

L'autorité, qui dans chaque État, délivre les agréments doit également adresser à ses homologues de tous les autres États membres une copie du certificat de réception du véhicule, à laquelle elle joint ses conclusions pour tous les types de véhicules qu'elle a approuvés, rejetés ou retirés. Le même dispositif s'applique aux réceptions de composants.

Outre les directives européennes relatives aux réceptions, plus de 100 réglementations ont été élaborées sous les auspices de l'accord de 1958 révisé de la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe. Il existe de fortes analogies entre les dispositions techniques de la législation communautaire et de certaines de ces réglementations. La CE a adopté jusqu'à présent 78 réglementations, dont la plupart sont considérées comme équivalant aux directives européennes correspondantes. Par conséquent, la CE reconnaît l'équivalence des réceptions basées sur ces réglementations avec les réceptions fondées sur les directives européennes.

## ***La promotion de la sécurité et la protection de l'environnement***

Au cours des toutes dernières années, un certain nombre de suggestions ont été faites dans le domaine de la sécurité des véhicules ; elles concernent par exemple les chocs frontaux et latéraux ainsi que la stabilité des autobus et des cars. En ce qui concerne la protection de l'environnement, on a réalisé des progrès significatifs dans la réduction des émissions polluantes, des gaz à effet de serre et des déchets. Le programme auto-pétrole a abouti à un certain nombre de mesures pour limiter les émissions polluantes : une diminution en deux étapes du plafond des émissions pour les voitures particulières et les véhicules commerciaux légers ; de nouvelles spécifications pour les carburants à partir de 2000 et l'usage obligatoire de carburants à basse teneur en soufre à l'horizon de 2005 ; enfin, de nouvelles réductions des niveaux d'émission pour les véhicules à gros tonnage.

### **3.4 L'électricité**

La production, l'importation, l'exportation et la fourniture d'électricité ont toutes été ouvertes à la concurrence. La législation finlandaise concernant l'électricité repose sur le principe de la non discrimination. Au sein de ce secteur, on ne fait pas de distinction entre les acteurs nationaux et étrangers, de telle sorte que les sociétés étrangères ont déployé récemment une grande activité pour acquérir des distributeurs d'électricité et des réseaux locaux<sup>41</sup>. Selon une étude approfondie du marché finlandais de l'énergie, réalisée en 1999 par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), il constitue l'exemple d'une réforme réussie et un modèle de transparence que les autres pays devraient étudier<sup>42</sup>.

Avant l'ouverture à la concurrence, en 1995, le secteur de l'électricité était caractérisé par des monopoles locaux et régionaux à intégration verticale. En outre, le fonctionnement du marché de l'électricité au détail reposait sur la vente aux consommateurs par les centrales électriques locales dans leurs zones respectives. Ces centrales opéraient en vertu d'une licence délivrée par le ministère du commerce et de l'industrie. Elles avaient l'exclusivité de la construction de réseaux de distribution et de la commercialisation au détail dans leurs zones d'activité, qui étaient définies par un plan régional établi par le ministère. De plus, les producteurs avaient l'obligation d'alimenter en électricité la totalité des consommateurs de leur ressort. L'objectif de la nouvelle législation a été de supprimer les obstacles à la concurrence dans la vente d'électricité. Les principaux outils utilisés ont été la séparation de la commercialisation et de la gestion du réseau, l'ouverture aux concurrents de l'accès au réseau de transport et l'obligation faite à l'opérateur d'acheminer toute l'électricité.

La loi de 1995 sur le marché de l'électricité a pleinement ouvert à la concurrence la production et le commerce de l'électricité. Elle a également soumis les activités de réseau, en leur qualité de monopoles naturels, à une réglementation visant à assurer la concurrence. Depuis 1995, les sociétés gérant le réseau doivent le mettre à la disposition des autres opérateurs dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Ce texte exige une comptabilisation distincte pour les services de réseau. Au départ, seuls les clients industriels (utilisant plus de 500 kw) pouvaient choisir un fournisseur d'électricité, mais ce seuil a été supprimé en 1997 et on a ouvert le marché à tous les consommateurs.

En 1997, on a séparé le réseau national des autres sociétés d'électricité pour en faire une société anonyme, qui contrôle également le transport à destination des pays voisins. Il n'y a pas de régulation des prix du marché finlandais de l'électricité ; les tarifs résultent de la concurrence. Par suite de la réforme, le prix de l'électricité a sensiblement diminué et compte parmi les plus bas des pays de l'OCDE. Depuis 1997, le marché finlandais de l'énergie est complètement intégré au Pool nordique de l'énergie (NordPool), qui centralise les échanges d'électricité sur les marchés norvégien, suédois, finlandais et de la partie occidentale du Danemark. NordPool, qui contrôle 28 % du marché, constitue en pratique une référence pour le prix de l'électricité qu'il ne commercialise pas lui-même.



La Finlande a dérégulé son marché de l'énergie plus vite que la plupart des pays européens. A la fin des années 1980, on a supprimé la réglementation des prix, de même que celle de la construction des centrales énergétiques, à l'exception des autorisations relatives à l'environnement et à l'usage des sols. Le Parlement finlandais ne peut influencer la construction de centrales nucléaires que par le biais de la programmation des investissements publics.<sup>43</sup> En 1995, la loi sur le marché de l'électricité l'a soumis à une concurrence ouverte. L'objectif était de rationaliser la gestion des centrales électriques et de se préparer à la concurrence étrangère.

En Finlande, un certain nombre d'instances participent à la régulation des marchés de l'électricité. La responsabilité globale d'élaborer la législation relative à l'électricité et à l'énergie incombe au ministère du commerce et de l'industrie. La principale instance réglementaire est l'Autorité du marché de l'énergie, qui conseille les autres autorités, les sociétés et les consommateurs sur les problèmes intéressant la loi sur le marché de l'électricité. L'Autorité du marché de l'énergie, instituée en 1995, exerce un contrôle a posteriori sur le marché de l'électricité<sup>44</sup>.

Dans la phase de rédaction d'un amendement à la loi sur le marché de l'électricité ou de toute autre disposition législative nouvelle, on crée une commission ou un groupe de travail. Le même principe s'applique à la préparation des amendements aux réglementations du gouvernement ou du ministère du commerce et de l'industrie. Tous les ministères compétents et les autres autorités ainsi que les principales organisations représentatives du secteur de l'électricité figurent dans ces organes préparatoires, qui entendent également des experts. Quand la commission ou le groupe de travail a remis son rapport final, on procède à de larges consultations avec toutes les parties concernées. Tous les textes législatifs sont soumis au Parlement.

La procédure parlementaire comporte des auditions d'experts. La totalité des lois votées par le Parlement et des règlements pris par le gouvernement ou le ministère du commerce et de l'industrie est publiée avant d'entrer en vigueur. En raison de leur implication dans la phase préparatoire, les parties intéressées du secteur de l'électricité connaissent bien la nouvelle législation et la nouvelle réglementation émanant du gouvernement ou des ministères. C'est ainsi que l'information est dûment diffusée.

On compte actuellement 120 producteurs d'électricité et 99 sociétés distributrices, dont 10 sont des réseaux régionaux. L'entreprise publique Fortum assure 40 % de la production totale et le deuxième plus grand producteur, la société Pohjolan Voima, en génère 20 %. La société Fingrid possède et gère le réseau national ; ses deux principaux actionnaires sont Fortum et Pohjolan Voima, chacune détenant un quart du capital, tandis que l'État finlandais en possède un huitième<sup>45</sup>. Les restructurations, fusions et acquisitions intervenues dans ce secteur ont entraîné une diminution du nombre des sociétés de production et de distribution. L'AFC est en droit d'empêcher une fusion qui permettrait à un seul opérateur de contrôler 25 % du marché sur le réseau de distribution à 400 volts.<sup>46</sup>

## **4. CONCLUSIONS ET CHOIX DE POLITIQUE POUR L'AVENIR**

### **4.1 Appréciation générale des forces et faiblesses actuelles**

L'orientation générale de la politique du gouvernement finlandais met l'accent sur l'importance du libre échange pour l'économie du pays. Les partenaires commerciaux estiment que la politique des autorités est solidement ancrée dans les principes de l'économie libérale et que la réglementation du marché finlandais a été plutôt allégée par les réformes d'envergure opérées au cours des 15 dernières années. Ils jugent également que la réglementation ne gêne généralement pas leurs activités en Finlande, bien qu'il puisse y avoir des problèmes ponctuels dans certains secteurs. Le gouvernement finlandais montre une attitude favorable à l'égard des investissements étrangers directs. La contribution de la Finlande à la coordination économique internationale, dans des domaines comme l'harmonisation des normes, est digne d'éloges.

A l'heure actuelle, après avoir profondément remanié leur système de gestion, les services douaniers finlandais appliquent les réglementations dans de bonnes conditions de coût et de fiabilité ; cela vaut aussi pour les mesures de sécurité prises à l'encontre du trafic de drogue et d'autres transactions illégales. Dans son étude mondiale sur la compétitivité de 1999 (World Competitiveness Yearbook), l'institut international de développement du management (IMD) a classé la Finlande au premier rang pour l'incidence de l'activité des douanes sur la compétitivité<sup>47</sup>.

Les instances finlandaises en charge de la politique commerciale ont tendance à ne pas s'impliquer systématiquement dans l'élaboration quotidienne de la réglementation et les responsables de cette dernière ont rarement comme préoccupation majeure l'ouverture des marchés. Le ministère du commerce et de l'industrie a mis en place un service d'accès aux marchés, dont la mission est de venir en aide aux entreprises et aux personnes privées qui rencontrent des problèmes relatifs à l'exportation et à l'importation de biens ou de services, sur le marché unique de l'UE ou sur des marchés extérieurs.

Les marchés finlandais des télécommunications et de l'électricité sont considérés comme des exemples de réussite de la réforme réglementaire. La Finlande a été l'un des premiers pays à libérer la concurrence sur le marché des télécommunications. La libéralisation a été moins difficile qu'ailleurs, car certains opérateurs ont toujours été privés. La réforme réglementaire a créé l'un des marchés les plus innovants et les plus ouverts du monde, avec une présence étrangère. Parmi les principaux facteurs de l'avance technologique finlandaise dans les télécommunications figurent le transfert de données, la numérisation et une déréglementation qui a suscité une compétition vigoureuse, en particulier parmi les prestataires de services. Les tarifs des télécommunications vocales ont diminué de 20 % entre 1993 et 2001 et les services de télécommunication sont parmi les moins coûteux au sein de l'UE.

Le marché des équipements de télécommunication est totalement ouvert à la concurrence extérieure et la plupart des industriels internationaux sont présents en Finlande. Il n'est pas apparu de problèmes notables d'accès à ce marché, qui est aujourd'hui transparent et non discriminatoire. Les règles de l'UE sont appliquées largement et rapidement.

La Finlande a déréglementé son marché de l'énergie plus vite que la plupart des pays européens. Par suite de la réforme, le prix de l'électricité a sensiblement diminué et compte parmi les plus bas des pays de l'OCDE. La production, l'importation, l'exportation et la fourniture d'électricité ont été ouvertes à la concurrence. La législation finlandaise qui s'applique à l'électricité repose sur le principe de la non discrimination. Au sein de ce secteur, on ne fait pas de distinction entre les acteurs nationaux et étrangers, de sorte que les sociétés étrangères ont déployé récemment une grande activité pour acquérir des distributeurs d'électricité et des réseaux locaux.

En ce qui concerne les automobiles, la Finlande, dont la capacité de fabrication est limitée, a beaucoup bénéficié du recours aux règles techniques harmonisées et au système de réception des véhicules à l'échelle de l'UE. A la suite de l'adhésion, elle a appliqué le cadre réglementaire harmonisé de l'UE. Les automobiles et leurs composants ont accédé sans difficulté au marché finlandais. Celui-ci est transparent et non discriminatoire.

En Finlande, les décisions sont préparées et prises de manière à la fois informelle et consensuelle. La participation intégrale des partenaires sociaux semble fonctionner harmonieusement ; néanmoins, cette méthode, toute justifiée qu'elle soit, pose le problème de l'existence d'initiés et de non initiés. On a formulé un certain nombre de recommandations et de principes directeurs, en particulier pour l'analyse d'impact des réglementations. Mais, en pratique, les nombreuses incidences qui doivent être analysées lors de la rédaction d'une réglementation n'incluent généralement pas celles sur les échanges ou l'analyse coûts/avantages.

A la différence d'autres pays de l'OCDE, les partenaires commerciaux n'ont pas exprimé de réserves à l'égard du système finlandais de consultation, malgré l'absence de procédures normalisées obligatoires. Aucun organe de l'État n'est chargé spécifiquement de vérifier l'application des dispositions relatives à la transparence et des pratiques en la matière. Il n'en reste pas moins que la transparence est un élément fondamental de la procédure administrative finlandaise.

Il n'est pas prévu de délais spécifiques pour rendre des décisions sur des recours administratifs ou judiciaires, mais, comme on l'a dit plus haut, elles doivent être prises sans retard indu. En revanche, des délais sont fixés pour formuler un recours. Dans des circonstances exceptionnelles, d'autres formes de réparation sont prévues après l'expiration. Il n'y a pas de délais dans les affaires de cartel et de position dominante.

Les experts étrangers estiment généralement qu'en Finlande le poids de la fiscalité et le coût de la vie sont trop élevés. La taxation de l'alcool et des automobiles apparaît notamment élevée par rapport aux autres pays de l'UE. En outre, les coûts sociaux fixes associés à l'emploi sont onéreux, ce qui diminue l'incitation à créer de nouvelles entreprises et à développer celles qui existent. En dépit de l'importance du chômage, certains secteurs spécialisés souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Les coûts du travail élevés conduisent la plus grande partie de l'industrie finlandaise à recourir à des technologies avancées économisant la main-d'œuvre chaque fois que c'est possible.

A l'heure actuelle, les entreprises finlandaises participent pleinement à une compétition ouverte, à l'échelle des marchés internationaux, et la plus grande part du secteur privé opère dans des conditions de concurrence véritable. Toutefois, l'intensité de celle-ci varie selon les branches de l'économie. Ainsi, avant les années 1990, elle ne pouvait pas s'exercer dans les secteurs traditionnellement fermés, tels que la banque. De plus, on continue à se livrer à un examen critique de ceux qui, comme les services publics, restent protégés.

En raison de l'exiguïté du marché, plusieurs secteurs sont concentrés. Ainsi, au terme d'un récent mouvement de regroupement, le marché finlandais des services bancaires l'est fortement, à telle enseigne que les trois plus grandes sociétés en contrôlent quelque 90 %. Le commerce des biens de consommation courante est dominé par deux groupes qui détiennent ensemble une part de marché de 70 %. Le secteur commercial finlandais présente une particularité, à savoir le monopole de la vente de boissons. La société ALKO, qui appartient intégralement à l'État, détient ce monopole légal. De même, le marché des matériaux de construction est très concentré et il existe dans ce domaine un très grand nombre de normes techniques et de réglementations nationales.

Dans certains cas, l'État finlandais a délégué des compétences réglementaires à des organismes (ou ils s'en sont doté eux-mêmes) comme la bourse d'Helsinki (HEX). Le risque existe que ces entités, quand elles occupent une position fortement dominante sur le marché, utilisent leur pouvoir réglementaire pour entraver la concurrence et limiter la participation des importateurs ; cela justifie une surveillance plus poussée de ces activités et leur soumission à des critères d'ouverture plus exigeants. Il y a toujours lieu de se demander si ces entités font un usage excessif de leurs compétences réglementaires autonomes, en imposant des droits d'entrée prohibitifs ou d'autres obstacles administratifs ainsi qu'en interdisant à de nouvelles sociétés d'intégrer leurs réseaux.

La langue risque encore de constituer un obstacle aux échanges dans le domaine des marchés publics. De plus, les spécifications des produits techniques doivent être traduites en finlandais, quand ils sont commercialisés en Finlande. Ce type d'obligation fait supporter aux concurrents étrangers des coûts supplémentaires dans un marché de petite taille

Le secteur des chemins de fer reste lourdement réglementé et fermé à la concurrence, au motif que, dans un pays de grande dimension géographique et de faible trafic de passagers, l'activité des chemins de fer s'avérera probablement non rentable et se perpétuera à peu près comme un monopole naturel. La compétition internationale se heurte à un obstacle technique, à savoir la différence d'écartement des voies en comparaison des autres pays européens.

En matière de marchés publics, il existe une tendance habituelle à l'établissement de relations durables de partenariat et d'engagements entre les contractants publics et les fournisseurs, qui rend difficile l'insertion de nouveaux concurrents. La récession finlandaise du début des années 1990 a concouru à la formation d'un consensus politique. Dans le contexte actuel d'internationalisation, il a pour effet de laisser aux finlandais la solution des problèmes. En matière de marchés publics, cela se manifeste souvent par la division de grandes entités en unités de taille plus réduite, afin d'échapper à la concurrence des appels d'offres internationaux, même s'il est vrai que cette pratique ne se limite pas à la Finlande.

En 2000, les aides publiques étaient en Finlande les plus élevées de l'UE par rapport au PIB. L'agriculture nationale recevait 70 % de ces subventions<sup>48</sup>.

## **4.2 Les choix de politique à prendre en considération**

Cette partie définit les mesures, inspirées du consensus international sur les bonnes pratiques réglementaires et des expériences concrètes des pays de l'OCDE, qui sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de la réglementation en Finlande. Elles s'inscrivent dans la ligne des recommandations et du cadre de politique formulé dans le Rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme réglementaire et d'une analyse récente des types de pratiques réglementaires relatives aux échanges<sup>49</sup>. Elles découlent aussi du principe suivant : la réforme réglementaire est d'abord et avant tout dans l'intérêt de l'économie nationale, mais, dans une perspective d'ouverture des marchés, elle peut être bénéfique à la fois aux parties prenantes nationales et étrangères.

### *1. Rendre plus transparente la procédure d'évaluation de la réglementation et encourager la consultation des parties étrangères. Améliorer la connaissance des règles fixées par les instances réglementaires autonomes*

La consultation n'étant pas actuellement obligatoire, elle risque de ne pas prendre en compte tous les intérêts en jeu. Outre la mise en place, proposée au chapitre 2, d'une procédure obligatoire de « notification et appel à commentaires », d'autres mesures spécifiques devraient être prises pour permettre aux parties étrangères de prendre connaissance des projets de règlements, à un stade aussi précoce que possible de la procédure, et de formuler des remarques. Il conviendrait notamment d'envisager la publication des projets de textes au journal officiel et sur Internet, tout en donnant des informations sur les délais de rigueur.

Les règles et accords émanant des organes réglementaires autonomes devraient être plus transparents et accessibles à toutes les parties intéressées.

2. *Intégrer dans les principales procédures d'élaboration des règles les « six principes d'efficacité réglementaire », destinés à promouvoir les échanges et les investissements, et s'assurer que ces procédures comprennent une analyse coûts/avantages effective.*

Comme on l'a indiqué au chapitre 2, la Finlande a adopté les principaux éléments de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité des réglementations publiques ; mais, en pratique, des faiblesses significatives subsistent, au premier rang desquelles l'absence d'une véritable évaluation des coûts et avantages des nouvelles règles proposées. Il serait souhaitable de promouvoir cette méthode et, si possible, de la quantifier, tout en examinant d'autres solutions et en expliquant le choix réglementaire effectué.

Il serait bon d'inclure à l'AIR intégré et amélioré, que propose le chapitre 2, une analyse explicite des effets anticipés sur les importations et les entrées d'investissements. La liste de contrôle finlandaise, (qui reprend la Recommandation OCDE de 1995) et les Instructions HELO (relatives à la rédaction des projets des autorités publiques) devraient intégrer cette disposition. Il faudrait prévoir des mécanismes pour mettre en œuvre cette conception, plus cohérente et sensible à la dimension commerciale, tout en évitant la lourdeur procédurale.

3. *Sensibiliser davantage les collectivités locales aux six principes d'efficacité réglementaire ; les encourager à les respecter dans leurs activités réglementaires et relatives aux marchés publics qui ont une incidence sur les échanges et investissements internationaux*

Il y a lieu de croire que les échelons administratifs locaux ont pris du retard sur l'État central dans l'application des principes de qualité réglementaire, par exemple en matière de marchés publics. Il conviendrait que les institutions publiques centrales et locales coopèrent sur ce point et que le gouvernement central fasse mieux connaître les six principes en question.

4. *Continuer à encourager l'usage des normes internationales en tant que fondement de la normalisation nationale et à promouvoir l'harmonisation européenne et internationale.*

Un engagement résolu en faveur de normes internationales efficaces et fiables élargit les débouchés des entreprises finlandaises et bénéficie aux consommateurs. Il serait souhaitable que la Finlande continue à œuvrer en ce sens, non seulement avec d'autres pays, mais sur son propre territoire. Il incombe au service d'accès aux marchés du ministère du commerce et de l'industrie de s'impliquer fortement pour promouvoir les normes internationales en Finlande même. Le secteur des matériaux de construction mérite une attention particulière, dans la mesure où il continue à se baser sur les standards et les agréments nationaux.

5. *Faire mieux comprendre qu'on peut pleinement réaliser des objectifs légitimes de politique dans des domaines comme la santé publique, la sécurité et l'environnement sans compromettre indûment l'ouverture des marchés, et qu'une réglementation favorable aux échanges peut même y contribuer.*

C'est surtout pour des raisons de santé publique que l'approvisionnement en alcool est limité et que les boissons alcoolisées sont lourdement taxées. L'arrivée à terme, en 2004, de la période de transition négociée avec l'UE pose de délicats problèmes à la Finlande. Elle se trouve dans l'obligation de lever tous les contingentements sur les importations d'alcool. Il lui faut aussi réduire les droits de douane sur les importations d'alcool et la fiscalité interne en ce domaine. Les importations d'alcool en provenance de l'Estonie voisine posent aussi un problème de santé publique, en raison des prix sensiblement plus bas pratiqués dans ce pays,

dont la date d'adhésion à l'UE est mars 2004. C'est aussi pour des motifs de santé et de sécurité publiques que la commercialisation des produits pharmaceutiques est traditionnellement limitée et réglementée. La lourdeur excessive de la réglementation en matière de construction et le système de circulation des bouteilles à usage de boisson risquent aussi de susciter des difficultés sur le plan de l'ouverture.

6. *Continuer à promouvoir vigoureusement la politique de concurrence, compte tenu de son importance pour l'ouverture des marchés*

La poursuite de la commercialisation des entreprises d'État et l'extension de l'activité commerciale des services publics locaux sont envisagées ou déjà en cours. Cela signifie que les problèmes de domination potentielle et de comportement anticoncurrentiel, qui découlent de la présence d'entités publiques sur le marché, vont subsister et pourraient même s'aggraver. Pour y remédier et assurer un accès effectif au marché (notamment aux entreprises étrangères), il est important, pour ne pas dire essentiel, de mettre en œuvre et de défendre la politique de concurrence. Il conviendrait de reformuler la directive de 1989 qui prévoit une consultation préalable de l'autorité de concurrence (AFC) sur les projets susceptibles de porter atteinte à la concurrence. Certes, il arrive qu'il faille adopter des réglementations la restreignant, mais leurs effets et les arbitrages qu'elles impliquent doivent être bien compris ; il faut s'efforcer de réaliser les objectifs d'une manière qui ne nuise pas à la concurrence.

Si l'on se réfère aux autres pays de l'OCDE, il semble que la Finlande puisse faire davantage pour la recherche sur la concurrence et la réforme réglementaire. Ainsi, l'AFC ne bénéficie pas de dotations budgétaires spécifiques à cette fin et il n'existe pas, au sein de l'université, d'équipes ou d'instituts spécialisés interdisciplinaires. Toutefois, un institut de la concurrence a été fondé à Turku à la fin de 2002.

7. *Poursuivre les efforts pour attirer les investissements étrangers directs et examiner les raisons de leur faiblesse relative*

Les entrées d'investissements étrangers directs (IDE) sont relativement faibles par rapport à certains autres pays de l'OCDE. Il est possible qu'ils soient pénalisés par des facteurs sans lien direct avec la politique commerciale, tels que la dimension limitée du marché finlandais et sa situation géographique à la périphérie de l'UE. Les étrangers pensent souvent que la fiscalité et le coût de la vie sont plus élevés que dans les autres pays de l'UE, tandis que les charges sociales liées à l'emploi sont réputées trop lourdes. En outre, il y a pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Pourtant on n'envisage pas d'alléger les impôts à la charge des entreprises, ce qui rendrait leur environnement plus attractif. On serait sans doute bien avisé de rechercher les raisons du montant assez modeste des entrées d'IDE.

## Notes

1. Autorités douanières finlandaises.
2. En août 2002, « Transparency International » (TI), une organisation internationale de lutte contre la corruption a classé la Finlande au premier rang des pays les moins corrompus du monde.
3. Voir: Castels, Manuel – Himanen, Pekka (2002) ; The Finnish Model of the information society (le modèle finlandais de société de l'information), rapports Sitra (Sitra Reports) série 17, Vantaa, et Linn, Johannes (2002): The Danger of Too Little Knowledge (les risques d'une pénurie du savoir) publié dans Helsingin Sanomat, 11 Mars 2002.
4. La déréglementation des opérateurs a instauré la concurrence dans le domaine des équipements de télécommunications, dominé auparavant par les monopoles nationaux des télécoms. La technologie analogique a progressivement cédé la place à la technologie numérique, ce qui a permis aux opérateurs d'offrir une multiplicité de nouveaux services et de générer une expansion régulière du marché. Les réseaux de téléphone mobile à la norme pan-européenne GSM, lancés initialement en 1991, ont connu un développement rapide sur le plan géographique et pour le nombre de fonctions offertes. Voir : Häikiö, Martti (2002).
5. Une récente enquête de l'OCDE (PISA – Programme d'évaluation internationale des étudiants) a jugé que le système d'éducation finlandais était le meilleur des 28 pays de l'OCDE et de 4 autres, OCDE 2002.
6. Enquête et statistiques sur les 500, Talouselämä No. 20/2002, et Office des investissements en Finlande ; [www.investinfinland.fi](http://www.investinfinland.fi)
7. La Finlande a également décidé de se joindre aux membres fondateurs de l'Union monétaire européenne (UME) et a fait de l'Euro sa monnaie au début de 2002.
8. Voir Commission européenne : [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) ; Direction générale du marché intérieur ; Actualité du marché intérieur ; Tableau d'affichage du marché intérieur ; autres documents en rapport.
9. Statistiques de la Banque de Finlande. En 1983, la part du commerce bilatéral avec l'Union soviétique a culminé à 26 % du total des échanges de la Finlande.
10. Voir: Häikiö, Martti (2002): Nokia – The Inside Story (Nokia vue de l'intérieur), Helsinki.
11. En 1991, le Parlement a pris une décision à contre-courant de cette tendance positive à l'ouverture des marchés : il a donné à une entité contrôlée par l'État, RAY (l'association finlandaise des machines à sous), l'exclusivité des activités de jeux de casino pour la Finlande. A l'origine, ce choix découlait de motifs budgétaires, à savoir la mobilisation de fonds destinés à la santé publique et aux dépenses sociales, mais le projet de loi (275/1990) comportait un préambule malheureux : « Le monopole légal n'établit de discrimination contre personne, puisqu'il n'existe pas sur le marché d'opérateurs de jeux de casino ». Se reporter à la loi sur les activités de jeux de casino (No. 518/1991) et à la loi sur les loteries (No. 1047/2001).
12. La vérification de l'existence de besoins est un dispositif qui permet aux autorités d'apprécier si la présence d'opérateurs supplémentaires sur un marché est nécessaire et d'accorder des licences en conséquence.
13. Depuis 1923, l'université d'Helsinki jouissait d'un monopole légal pour la publication et la vente en Finlande des calendriers en langue finnoise et suédoise.

14. Schienstock, Gerd – Hämäläinen, Timo (2001): Transformation of the Finnish innovation system. A network approach (La mutation du système d'innovation finlandais. L'approche par réseau), Sitra Report series 7, Helsinki.
15. Patjas, Martti (2002): Maatalouden tukijärjestelmien merkitys Suomessa ja EU:ssa (l'importance des systèmes de subventions agricoles en Finlande et dans l'UE), PTT:n raportteja n:o 183, Helsinki.
16. Etudes économiques de l'OCDE : Finlande 2001-2002, (vol. 2002, no. 2, Décembre 2001).
17. En 1995, les deux plus grandes banques commerciales (SYP et KOP) ont fusionné pour créer la banque Merita. En 1997, la banque publique Postipankki a acquis la Société finlandaise de crédit à l'exportation et constitué un nouveau groupe appelé la banque Leonia ; en 2001, ce dernier a fusionné avec la compagnie d'assurance privée Sampo. En 1997, le réseau des banques coopératives locales a créé le groupe bancaire OKO ; mais, certains de ses membres s'en sont détachés et ont établi un groupe de banques coopératives locales, où la caisse d'épargne Aktia joue un rôle central. En 1997, les banques Merita et Nordbanken (l'une des principales banques commerciales suédoises) se sont regroupées sous le nom de MeritaNordbanken, rebaptisée ensuite Nordea.
18. La Commission européenne a donné son accord à la fusion entre Telia et Soneran, sous réserve de certaines conditions et obligations ; affaire M2803, 10.07.2002.
19. Ministère des finances: Les réformes des marchés de produits et de capitaux en Finlande (rapport Cardiff), Novembre 2001, Helsinki, [www.vn.fi/vm/english/national-economy/cardiff/cardiff01.pdf](http://www.vn.fi/vm/english/national-economy/cardiff/cardiff01.pdf)
20. L'autorité finlandaise de la concurrence enquête actuellement sur des allégations d'existence de cartels dans la construction des voies asphaltées. En mars 2002, des perquisitions ont eu lieu à l'improviste.
21. Voir en particulier l'affaire 2001/4579, Commission européenne, Direction Générale des marchés.
22. <http://europa.eu.int/comm/dg03/tris/>
23. La procédure a été instituée par une Décision de décembre 1995 du Conseil européen et par le Parlement européen (Décision 3052/95) ; elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1997.
24. La clause relative aux organisations d'intégration économique régionale (clause OIER) vise une organisation d'États souverains qui se sont engagés à supprimer essentiellement tous les obstacles à l'investissement entre eux et à laquelle ces États ont transféré leurs compétences sur une gamme de questions s'inscrivant dans le cadre de l'accord, y compris la faculté d'adopter une législation et de prendre des décisions qui les lient dans ces domaines. La clause de la nation la plus favorisée ne doit pas empêcher une partie contractante, qui est un État membre de l'OIER, d'accorder un traitement plus favorable aux investisseurs d'autres États membres de l'organisation et à leurs investissements, en conséquence des mesures appliquées dans le cadre de cette organisation, que le traitement qu'il accorde aux investisseurs des autres parties contractantes et à leurs investissements.
25. Cependant, l'UE dispose d'un projet pilote, appelé le Panel de tests d'entreprises, pour vérifier comment les sociétés jugent les règles communautaires nouvellement adoptées (quelque 3 000 sociétés européennes sont concernées). Les panels nationaux devraient être constitués avant la fin de 2002 et l'accord politique sur ce projet est attendu lors de l'une des prochaines réunions du Conseil de l'UE.
26. Ministère des affaires étrangères, [www.formin.fi](http://www.formin.fi)



27. [www.imd.ch](http://www.imd.ch), cadre institutionnel –efficacité de l'État 2.3.17. Pays les mieux classés: Finlande 8.750, Hong Kong 8.381, Danemark 8.338, Suède 8.242, Autriche 8.000.
28. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/pecas/pecas\\_sectors.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/pecas/pecas_sectors.htm)
29. Dans cette affaire, la société qui occupait une position dominante a modifié sa politique de rabais discriminatoires après avoir consulté l'AFC.
30. Autorité finlandaise de la concurrence (AFC). L'AFC a pris chaque année plusieurs initiatives pour déréglementer les marchés finlandais.
31. A l'heure actuelle, la procédure formelle de consultation de l'AFC sur la manière dont les propositions de réglementations affectent la concurrence, qui date de 1989, est apparemment tombée en désuétude. C'est peut-être parce que les autres instances de l'État ne perçoivent pas clairement les incidences possibles de leurs projets sur la concurrence et aussi parce que les obligations de consultation sont considérées comme émanant d'un gouvernement différent.
32. Commission européenne, direction générale de la concurrence (DG IV), statistiques 2002 du MTF.
33. Voir, par exemple, l'affaire de la fusion entre Volvo et Scania, dans laquelle on a reproché à la Commission européenne d'appliquer des définitions strictes des marchés dans sa décision de rejet. Affaire no. COMP/M1672 Volvo-Scania. Décision de la Commission du 15.03.2000 en vertu de l'Article 8(3) de la réglementation (CEE), no. 4064/89.
34. En 2001, l'Autorité finlandaise de la concurrence a jugé qu'HEX était en position dominante, en sa qualité de gestionnaire et de prestataire de services du système finlandais de négociation publique de titres. L'affaire est actuellement examinée par le tribunal des marchés.
35. En 2002, HEX compte 45 membres opérant sur le marché, dont 27 sont des sociétés étrangères ayant des activités à l'extérieur de la Finlande.
36. Les récents achats de licences UMTS et les acquisitions qui les ont accompagnés ont gonflé de 240 milliards d'euros l'endettement total des télé-opérateurs européens.
37. Ministère des transports et télécommunications, 11 mars 2002. <http://mintc.fi>
38. Voir: Häikiö, Martti (2002): Nokia – The Inside Story (Nokia vue de l'intérieur), Helsinki.
39. [www.ficora.fi](http://www.ficora.fi)
40. [www.europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/index.htm)
41. A l'heure actuelle, les sociétés allemandes, françaises, britanniques et suédoises du secteur de l'énergie sont bien implantées sur les marchés finlandais. Grâce aux très importantes ressources financières tirées de leurs marchés monopolistiques, les français et les allemands fixent les prix d'acquisition dans l'ensemble de l'Europe et cherchent naturellement à prendre le contrôle des confins des marchés de l'UE. Sur les marchés nordiques, ils peuvent apprendre comment opérer dans un contexte de concurrence efficiente. Les milieux d'affaires finlandais critiquent vivement le fait que des entreprises originaires des États membres de l'UE, qui ont réussi à différer l'ouverture d'un marché de l'électricité de dimension européenne, parviennent le mieux à emporter de nouveaux succès et à augmenter leurs parts de marché dans toute l'UE. Dernièrement, l'une des plus en réussite a été le monopole Électricité de France. Voir: Vuoria, Matti (2001), Commentaires sur la présentation de M. Mario Monti.

42. Agence internationale de l'énergie (1999), *Les politiques de l'énergie en Finlande*, vol. 1, no. 6, Juin.
43. En 2002, le Parlement a approuvé la construction d'une cinquième centrale nucléaire.
44. Autorité du marché de l'énergie, [www.energiamarkkinavirasto.fi](http://www.energiamarkkinavirasto.fi)
45. Ministère du commerce et de l'industrie, département de l'énergie, [http://vn.fi/ktm/3/3\\_35.htm](http://vn.fi/ktm/3/3_35.htm).
46. Sur proposition de l'Autorité finlandaise de la concurrence, le tribunal des marchés peut également s'opposer à une concentration sur le marché de l'électricité, qui permettrait à la part totale des activités de transport des parties à la concentration et des entités auxquelles elles sont liées dans les conditions décrites à l'article 11b(1)-(3), de dépasser 25 %, au niveau national, de l'électricité transportée dans le réseau à 400 volts (Article 11 d de la loi finlandaise sur les restrictions à la concurrence).
47. Voir note 19.
48. Statistiques de l'UE, Startel 2002.
49. Voir OCDE (2002), « Analyse des types de pratiques réglementaires relatives aux échanges », TD/TC/WP(2002)25.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence Internationale de l'énergie (1999), Energy Policies Finland (la politique de l'énergie en Finlande) :1999 Edition, Juin 1999, vol 1. no. 6.
- Ali-Yrkkö, Jyrki – Ylä-Anttila, Pekka (2001), Globalisation of Business in a Small Country – Does Ownership Matter?, ETLA Discussion papers No. 779, Helsinki.
- Castells, Manuel – Himanen, Pekka (2002), The Finnish model of the information society, Sitra Reports series 17, Vantaa.
- Eglin, Richard (2002), Trade and Investment in the WTO, Speech in the Monika Seminar on International Investments and Regulation, 24 April 2002, Helsinki.
- FICORA (2002), Annual Report on standardization in telecommunications 2001, Publications No. 3/2002, Helsinki.
- Häikiö, Martti (2002), Nokia – The Inside Story (« Nokia vue de l'intérieur »), Helsinki.
- Koski, Heli (2000), Regulators and Competition Spurring or Retarding Innovation in the Telecommunications Sector?, ETLA Discussion papers No. 724, Helsinki.
- Kilpailuvirasto (2001), Markkinat ja Kilpailu Kuntien Tuotantotoiminnassa (Finnish Competition Authority: Markets and Competition in the Municipal Production Services), Surveys 1/2001, Helsinki.
- Kyläheiko, Kalevi – Händelin, Markus – Reimavuo, Seppo (1999), Kauppa- ja kilpailupolitiikan yhteensovittamisen ongelma (Coordinating Trade Policy with Competition Policy) Ministère du commerce et de l'industrie, études et rapports 22/1999, Helsinki (la coordination de la politique commerciale et de la politique de concurrence).
- Linn, Johannes (2002), The Dangers of Too Little Knowledge, Helsingin Sanomat, 11 March 2002.
- Mankinen, Reijo – Ali-Yrkkö, Jyrki – Ylä-Anttila, Pekka (2001), Palveluiden vienti ja kansainvälistyminen (Exports of services and internationalisation of business), ETLA Discussion papers No. 767, Helsinki.
- Ministère des finances (2001), « Economic Policy Challenges in the Coming Years », Surveys 4/2001, Helsinki (les défis de la politique économique dans les années à venir).
- Ministère des finances (2001), « Economic Survey », September 2001, Helsinki.
- Ministère du commerce et de l'industrie (2001), *Business Environment Policy in the New Economy*, Publications 9/2001, Helsinki (la politique de l'environnement des affaires dans la nouvelle économie)
- Ministère du commerce et de l'industrie (2001), Laatu ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla (Quality and Efficiency through Competition in Services), Ad hoc committee reports 17/2001, Helsinki.

- Määttä, Kalle (2001), "Regulatory reform and innovations: Whether to trust the invisible hand or use the visible one", Sitra Reports series 10, Vantaa.
- OCDE (2002), « Analyse des types de pratiques réglementaires relatives au commerce », TD/TC/WP(2002)25, Paris, 22 mai 2002.
- OCDE (2002), *Étude économique de la Finlande*, département économique, Volume 2002/2, Paris.
- OCDE (2002), PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), enquête, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques: Finlande 2001-2002*, (vol. 2002, no. 2, Décembre 2001), Paris.
- OCDE (2001), *Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation : La réforme de la réglementation en Irlande*, Paris.
- OCDE (2001), *Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation : La réforme de la réglementation en Irlande*, Paris.
- OCDE (2001), « Concurrence et restructuration des services publics », *La concurrence et la réforme réglementaire*, Paris.
- OCDE (2000), « Principes directeurs pour les entreprises multinationales », C(2000)96/Final, Paris.
- OCDE (2000), *Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation : La réforme de la réglementation au Danemark*, Paris.
- OCDE (1997), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Rapport de synthèse*, Paris.
- Patjas, Martti (2002), Maatalouden tukijärjestelmien merkitys Suomessa ja EU:ssa (Importance of Agricultural Subsidies Systems in Finland and in the EU), Pellervo Economic Research Institute PTT; Reports no. 183, Helsinki (L'importance comparée des systèmes de subventions agricoles en Finlande et dans l'UE)
- Reimavuo, Seppo (2001), Maaailman Kauppajärjestö WTO – hyödyt ja haasteet suomalaisyrityksille (World Trade Organization WTO - Benefits and Challenges for Finnish Companies), FINTRA Publication No. 137 (L'OMC : avantages et défis pour les sociétés finlandaises).
- Rouvinen, Petri (2001), Finland on Top of the Competitiveness Game? The Finnish Economy and Society 4/2001, ETLA and EVA , Helsinki.
- Sarkki, Marja-Liisa (2002), Tietoja Suomen Ulkomaankaupasta 2001 (Information on the Finnish Foreign Trade in 2001), FINTRA, Helsinki.
- Schienstock, Gerd – Hämäläinen, Timo (2001), Transformation of the Finnish innovation system, A network approach, Sitra Reports series 7, Helsinki.
- Talouselämä (2002), 500 suurinta yritystä Suomessa (500 biggest companies in Finland, Survey and Statistics, Talouselämä Business Magazine), No. 20/2002, Helsinki.

Vuoria, Matti (2001), Commentaires sur la présentation de M. Mario Monti, groupe de travail sur la définition des marchés, 5 Octobre 2001, Helsinki.

## ANNEXE I. LES TRAITÉS BILATÉRAUX DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS SIGNÉS PAR LA FINLANDE

Pays	Date de Signature	Date d'entrée en vigueur	Publ.No.
Egypte*	5 Mai 1980	22 Janvier 1982	3/1982
Chine*	4 Septembre 1984	26 Janvier 1986	4/1986
Malaisie	15 Avril 1985	3 Janvier 1988	79/1987
Sri Lanka	27 Avril 1985	25 Octobre 1987	54/1987
Hongrie	6 Juin 1988	12 Mai 1989	20/1989
URSS (-> Russie)*	8 Février 1989	15 Août 1991	58/1991
+ Protocoles de modification	4 Mai 1996	13 Mai 1999	57/1999
Tchécoslovaquie	6 Novembre 1990	23 Octobre 1991	73/1991
(->République Tchèque, -> Slovaquie)			
Estonie	13 Février 1992	2 Décembre 1992	104/1992
Lettonie	5 Mars 1992	7 Décembre 1992	5/1993
Roumanie	26 Mars 1992	6 Janvier 1993	121/1992
Ukraine	14 Mai 1992	30 Janvier 1994	6/1994
Lituanie	12 Juin 1992	8 Janvier 1993	119/1992
Kazakhstan	29 Septembre 1992	14 Février 1998	20/1998
Ouzbékistan	1 <sup>er</sup> Octobre 1992	22 Octobre 1993	74/1993
Biélorussie	28 Octobre 1992	11 Décembre 1994	89/1994
Turquie	13 Mai 1993	23 Avril 1995	29/1995
Chili	27 Mai 1993	1 <sup>er</sup> Mai 1996	23/1996
Viet Nam	13 Septembre 1993	2 Mai 1996	27/1996
République de Corée	21 Octobre 1993	11 Mai 1996	25/1996
Argentine	5 Novembre 1993	3 Mai 1996	21/1996
Thaïlande	18 Mars 1994	18 Mai 1996	35/1996
Brésil	28 Mars 1995		
Pérou	2 Mai 1995	13 Juin 1996	33/1996
Moldavie	25 Août 1995	21 Juin 1997	42/1997
Koweït	10 Mars 1996	21 Mai 1997	32/1997
Emirats arabes Unis	12 Mars 1996	15 Mai 1997	22/1997
Indonésie	13 Mars 1996	30 Mai 1997	34/1997
Pologne	25 Novembre 1996	11 Mars 1998	28/1998
Albanie	24 Juin 1997	20 Février 1999	16/1999
Liban	25 Août 1997	12 Janvier 2000	4/2000
Oman	27 Septembre 1997	20 Février 1999	18/1999
Bulgarie	3 Octobre 1997	16 Avril 1999	50/1999
Philippines	25 Mars 1998	16 Avril 1999	52/1999
Slovénie	1 Juin 1998	3 Juin 2000	37/2000
République d'Afrique du sud	14 Septembre 1998	3 Octobre 1999	8/2001
Mexique	22 Février 1999	30 Août 2000	54/2000
Croatie	1 <sup>er</sup> Juin 1999		
Bosnie-Herzégovine	1 <sup>er</sup> Novembre 2000	8 Décembre 2001	77/2001
Macédoine	25 Janvier 2001		
Equateur	18 Avril 2001	16 Décembre 2001	79/2001
Tanzanie	31 Août 2001		
Maroc	1 <sup>er</sup> Octobre 2001		
Tunisie	4 Octobre 2001		
Qatar	12 Novembre 2001		
République dominicaine	27 Novembre 2001		
Costa Rica	28 Novembre 2001		
Cuba	17 Décembre 2001		

Situation au 19 Décembre 2001

Source : Ministère des affaires étrangères, direction des relations économiques extérieures.

## ANNEXE II. ACCORDS BILATÉRAUX DE COMMERCE ET DE COOPÉRATION

FINLANDE	Iran	Accord commercial	09.06.1976
	Japon	Accord sur le commerce et la navigation	07.06.1924
	Chine	Accord commercial à long terme	11.06.1982
	Pakistan	Accord commercial	12.10.1962
	Kazakhstan	Accord commercial et de coopération économique	29.09.1992
	Ukraine	Accord commercial et de coopération économique Traité de navigation	14.05.1992
			03.04.1974
	République Ouzbek	Accord commercial et de coopération économique et technologique	01.10.1992
	Biélorussie	Accord commercial et de coopération économique	20.05.1992
	Fédération de Russie	Accord commercial et de coopération économique Traité de navigation	20.01.1992
			03.04.1974
	Vietnam	Accord commercial	09.01.1978
États-Unis	Traité d'amitié, de commerce et de relations consulaires	13.02.1934	

## ANNEXE III

### FOREIGN-OWNED COMPANIES\* BY COUNTRIES, TURNOVER AND EMPLOYEES IN 1999

Country	Number of companies	Turnover total FIM mill.	Number of employees
Sweden	509	56 281	38 309
USA	258	36 269	19 572
Netherlands	142	19 147	13 371
Switzerland	87	16 220	13 323
Norway	79	15 741	12 098
Great Britain	114	13 569	9 733
Japan	34	12 586	4 751
Denmark	144	12 380	14 424
Germany	117	11 077	6 640
Russia	20	9 098	907
France	55	5 086	5 243
Others	82	7 289	6 142
<b>Total</b>	<b>1 641</b>	<b>214 742</b>	<b>144 512</b>

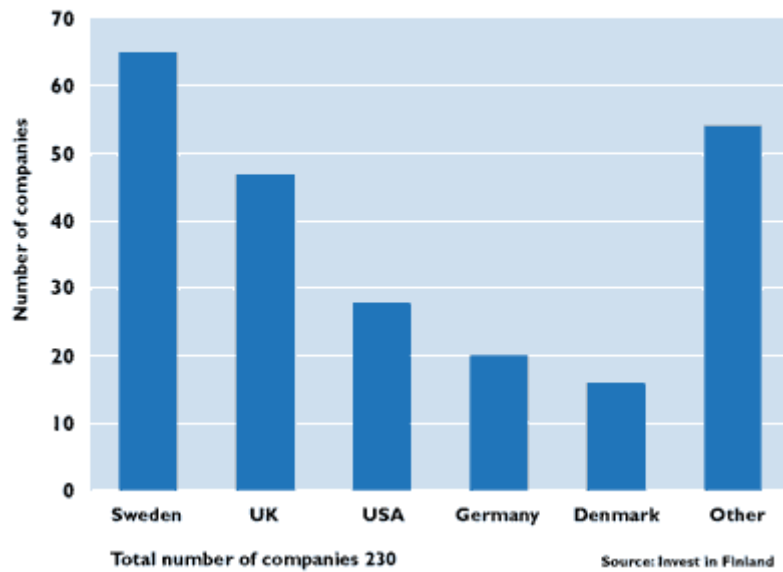
Source: Statistics Finland

\*Foreign ownership over 50% excluding branches



## ANNEXE IV

NEW FOREIGN COMPANIES AND ACQUISITIONS IN 2001 BY COUNTRY



## ANNEXE V

NEW FOREIGN COMPANIES AND ACQUISITIONS IN 2001 BY SECTOR



Total number of companies 230,  
of which 46 ICT and 9 HC related.

Source: Invest in Finland

**ANNEXE VI. PROTOCOLES AUX ACCORDS EUROPÉENS SUR L'ÉVALUATION DE LA  
CONFORMITÉ ET L'ACCEPTATION DES PRODUITS INDUSTRIELS (PECA)**

**Résumé des négociations et des procédures d'adoption**

<b>Pays</b>	<b>Ouverture des négociations</b>	<b>Paraphage</b>	<b>Signature</b>	<b>Adoption par le Conseil</b>	<b>Publication au journal officiel</b>	<b>Entrée en vigueur</b>
<b>Hongrie</b>	07.1997	10.07.2000	26.02.2001	04.04.2001	OJ L 135 of 17.05.2001	01.06.2001
<b>République Tchèque</b>	07.1997	10.07.2000	26.02.2001	04.04.2001	OJ L 135 of 17.05.2001	01.07.2001
<b>Lettonie</b>	10.1998	10.07.2000 (cadre seulement) 04.04.2001 (annexes)	21.05.2002			
<b>Estonie</b>	10.1998					
<b>Lituanie</b>	02.2001	07.2001	21.05.2002			
<b>Slovaquie</b>	02.2001					
<b>Slovénie</b>	05.2001	30.04.2002				
<b>Pologne</b>	Demande officielle reçue en oct .2001					
<b>Malte</b>	Demande officielle d'un accord de type PECA reçue en avr. 2002					
<b>Roumanie</b>	Demande officielle possible en 2002					
<b>Bulgarie</b>	Demande officielle reçue en avr.2002					
<b>Chypres</b>						

Source: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/pecas/pecas\\_negotiations.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/pecas/pecas_negotiations.htm)

## ANNEXE VII. PROTOCOLES AUX ACCORDS EUROPÉENS SUR L'ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ ET L'ACCEPTATION DES PRODUITS INDUSTRIELS (PECA)

### *Couverture sectorielle*

Secteur / Pays	CZ	HU	LV	EE	LT	SK	SLO	PL	BG	RO	ML	CY
Sécurité électrique	C	C	I	P	I	P	I					
Compatibilité électromagnétique	C	C	I	P	I	P	I					
ATEX	C	P				P	P					
Machines	C	C	P	P	I	P	I					
Ascenseurs	C		P	P	I	P						
Équipements personnels de protection	C		P		I	P	P					
Équipements radio et de terminaux de télécommunications	P	P				P						
Appareils à gaz	C	C		P		P	I					
Récipients à pression simple	C	P	P	P	I	P						
Équipements de pression	C	P	P	P								
Instruments médicaux	P	C				P						
Instruments médicaux actifs implantables	P	C				P						
Instruments médicaux de diagnostic in vitro						P						
Bonne pratique de fabrication des produits médicaux	C	C	P			P						
Bonne pratique de laboratoire des produits médicaux	P	C										
<b>Secteur / pays</b>	<b>CZ</b>	<b>HU</b>	<b>LV</b>	<b>EE</b>	<b>LT</b>	<b>SK</b>	<b>SLO</b>	<b>PL</b>	<b>BG</b>	<b>RO</b>	<b>ML</b>	<b>CY</b>
Bonne pratique de laboratoire des produits chimiques	P											
Matériaux de construction			I	P								
Chaudières	C	C				P						
Réfrigérateurs et congélateurs						P						
Explosifs à usage civil	P					P						
Instruments de mesure	P											
Instruments de pesage non automatiques	P					P						
Préconditionnement	P											
Jouets		P	I	P		P						
Articles de loisir						P						
Bennes suspendues						P						
Équipement de marine						P						

**C** – Secteurs couverts par les PECA adoptés par le Conseil européen

**I** – Secteurs où les PECA ont été paraphés par la Commission mais pas encore adoptés

**P** – Secteurs où les PECA sont proposés ou en cours de négociation

Source: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/pecas/pecas\\_sectors.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/pecas/pecas_sectors.htm)